

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-091/25

DERECHOS A LA VIDA, INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL-Prestaciones que la Unidad Nacional de Protección debe garantizar al asignar vehículos en esquemas de seguridad a la población líder y defensora de derechos humanos

(...) uno de los deberes del Estado con las personas que defienden los derechos humanos es implementar de manera oportuna y diligente las medidas de protección. La protección que asigne el Estado debe ser pronta, ya que en escenarios de riesgo es fundamental garantizar acciones inmediatas para mitigar el peligro. En el presente caso se observa que la entidad sí reconoció que el accionante estaba en una situación de riesgo extraordinario. Sin embargo, también se constata que el vehículo... presentó de manera constante fallas importantes que no le permitían al accionante hacer uso del vehículo y que lo exponían a situaciones de peligro. En vista de todo lo anterior, la Corte debe llamar la atención a la UNP respecto a las condiciones en las que se entregó el vehículo... y a las demoras en su reparación... la entidad debe garantizar que los vehículos estén en óptimas condiciones, de manera que, al momento de su entrega, estén plenamente operativos y aptos para brindar una protección eficaz a las personas beneficiarias de las medidas de seguridad. Así mismo, cuando se presenten fallas, como, por ejemplo, problemas en el mantenimiento de los vehículos, la UNP debe encargarse de solucionarlas con celeridad y tomar medidas estructurales para evitar que las fallas se repitan.

DERECHOS A LA VIDA, INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL-Procedencia de la acción de tutela para su protección

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Hecho superado por pretensión satisfecha

DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS-Importancia/DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS-Sujetos de especial protección constitucional

DERECHOS DE LA POBLACIÓN LÍDER Y DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS-Ejercicio libre de liderazgo social y como defensor de derechos humanos

(...) los defensores de derechos humanos y los líderes sociales son sujetos de especial protección constitucional, y por tanto la protección de su vida e integridad es una preocupación que concierne a todas las instituciones y a la sociedad en general. El Estado en particular tiene un deber reforzado de proteger y garantizar los derechos de esta población, cuyo trabajo se desarrolla en muchos casos en contextos de violencia e intimidación. No obstante, este llamado no puede quedarse en un discurso abstracto. El recrudecimiento de la violencia contra los defensores de derechos humanos evidencia que el problema no ha sido abordado de manera adecuada y que aún no se han adoptado las medidas necesarias y efectivas para enfrentar esta crisis.

DERECHOS FUNDAMENTALES DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS, LÍDERES SOCIALES Y POLÍTICOS-Deber constitucional e internacional de protección en cabeza del Estado

(...) el deber reforzado de protección de los líderes sociales implica una serie de obligaciones estatales destinadas a garantizar su seguridad. La Corte Constitucional, por su parte, ha desarrollado un conjunto de deberes que van más allá de la adopción de medidas de protección, y abarcan también la evaluación del riesgo y la revisión periódica de la situación de la persona protegida.

DERECHOS A LA VIDA, INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL-Medidas de seguridad asignadas por la Unidad Nacional de Protección deben ser acordes con el riesgo de la población líder y defensora de derechos humanos

PROGRAMA DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS A LA VIDA, LIBERTAD, INTEGRIDAD Y SEGURIDAD DE PERSONAS, GRUPOS Y COMUNIDADES-Alcance y contenido

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN EL PROCEDIMIENTO DE CALIFICACIÓN DE RIESGO DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN-Reglas jurisprudenciales

DEBIDA DILIGENCIA EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS-Aplicación en el cumplimiento de sus funciones

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL Y EL DEBER DE PROTECCIÓN DE LÍDERES SOCIALES Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS-Factores que permiten que el juez restablezca medidas de protección

(...) restablecimiento de las medidas de protección cuando 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; (iv) se comprueban circunstancias no valoradas por la entidad; (v) la adopción de medidas de protección ordenadas por organismos como la Comisión IDH o la CIDH y/o (vi) cuando la UNP no motiva 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.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-091 DE 2025

Referencia: Expediente T-10.684.896

Acción de tutela presentada por Juan Palacios contra la Unidad Nacional de Protección (UNP).

Magistrada sustanciadora:

Natalia Ángel Cabo

Bogotá D.C., 17 de marzo de 2025.

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el magistrado Juan Carlos Cortés González y las magistradas Diana Fajardo Rivera y Natalia Ángel Cabo -quien la preside-, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

Esta decisión se adopta dentro del proceso de revisión del fallo de única instancia del 16 de octubre de 2024 proferido por el Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Villavicencio, Meta, en el marco de la acción de tutela interpuesta por Juan Palacios en contra de la Unidad Nacional de Protección (UNP).

Aclaración Previa

De conformidad con la Circular Interna No. 10 de 2022, la Corte Constitucional tiene la facultad de omitir los nombres reales de las partes en los procesos de tutela siempre que dicha información pueda comprometer sus derechos fundamentales. En particular, en casos en los que se divulgue información sensible sobre la salud e historia clínica de una persona, se trate de niños, niñas y/o adolescentes, o se pongan en riesgo los derechos a la vida, la integridad personal e intimidad de la o las personas involucradas. En esa medida, en el marco del proceso de la referencia se identificará al accionante como Juan Palacios en la versión anonimizada y pública de las providencias que adopte la Sala.

I. SINTESIS DE LA DECISIÓN

En este caso el señor Juan Palacios presentó una acción de tutela porque consideró que la UNP vulneró sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad, a la igualdad, al trabajo y a la salud porque hizo caso omiso a sus solicitudes de reparación del vehículo con placas XYZ que le fue asignado en el esquema de protección por medio de la Resolución 123 proferida por la UNP .

El accionante explicó que es un líder social que se desempeña como representante legal de algunas asociaciones campesinas. Por esta razón manifestó que la falta de respuesta de la UNP pone en riesgo su vida y su integridad personal ya que, al encontrarse averiado el vehículo de su esquema de protección, se ve obligado a desplazarse en la motocicleta de sus guardaespaldas, lo que incrementa su exposición a riesgos.

En la contestación de la acción de tutela la UNP manifestó que sí realizó el debido mantenimiento al vehículo asignado al señor Juan Palacios. La entidad presentó como prueba un correo que fue enviado el 7 de octubre de 2024 mediante el cual un funcionario del Grupo de Implementación de Medidas de la UNP informó que, después de realizar la verificación del caso del señor Juan Palacios se constató que, para esa fecha, el accionante ya contaba con todas las medidas ordenadas en el esquema de protección. El accionante no desvirtuó dicha afirmación, pues no impugnó la sentencia de primera instancia y guardó silencio cuando se le consultó este aspecto en el auto de pruebas.

Como cuestión previa, la Corte analizó la existencia de una carencia actual de objeto por hecho superado. Esta Corporación constató que la petición del señor Juan Palacios estaba dirigida a que la UNP hiciera las reparaciones necesarias del vehículo con placas XYZ. Del mismo modo, se evidenció que la UNP demostró que sí realizó el debido mantenimiento al vehículo asignado al señor Juan Palacios. Por esta razón, la Corte concluyó que se presentó

el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado, pues la entidad accionada decidió voluntariamente acceder a las pretensiones del señor Juan Palacios. Sin embargo, la Corte estimó necesario hacer un pronunciamiento de fondo porque el caso está relacionado con la implementación de unas medidas de protección asignadas a un líder social que se encuentra en una situación de riesgo.

En las consideraciones, la Corte se detuvo sobre la importancia del trabajo de las personas que son líderes sociales y defensoras de derechos humanos y los riesgos que enfrentan debido a sus actividades. En segundo lugar, analizó los deberes de protección que tiene el Estado frente a estas personas. En tercer lugar, la Corte se refirió al 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 debido al ejercicio de sus actividades políticas, públicas, sociales o humanitarias.

En el caso concreto, la Corte reiteró que el vehículo con placas XYZ presentó de manera constante fallas importantes que no le permitían al accionante hacer uso del vehículo y que lo exponían a situaciones de peligro. En ese sentido, llamó la atención a la UNP respecto a las condiciones en las que se entregó el vehículo con placas XYZ y a las demoras en su reparación. Además, la Corte indicó que la UNP debe garantizar que los vehículos estén en óptimas condiciones, de manera que, al momento de su entrega, estén plenamente operativos y aptos para brindar una protección eficaz a las personas beneficiarias de las medidas de seguridad. Así mismo, cuando se presenten fallas, como, por ejemplo, problemas en el mantenimiento de los vehículos, la UNP debe encargarse de solucionarlas con celeridad y tomar medidas estructurales para evitar que las fallas se repitan.

En ese sentido, la Corte destacó que en este caso la demora en el mantenimiento del vehículo del esquema de protección del señor Juan Palacios y el carácter recurrente de las fallas del vehículo, pudieron tener consecuencias trágicas, especialmente si se tiene en cuenta el contexto de alto riesgo en el que el actor, como muchos líderes sociales en

Colombia, se encuentra.

En la parte resolutive de la sentencia se revocó el fallo de primera instancia y se declaró la carencia actual de objeto por hecho superado. Además, se advirtió a la Unidad Nacional de Protección (UNP) que, en lo sucesivo, realice el mantenimiento oportuno y adecuado de los vehículos asignados en las medidas de protección que se conceden a los líderes sociales y/o personas defensoras de derechos humanos en situación de riesgo.

II. ANTECEDENTES

2.1. Hechos

1. El señor Juan Palacios, accionante de la tutela que la Sala revisa, es el representante legal de una Asociación Campesina [1]. El señor Juan Palacios indicó que el desarrollo de estas actividades llevó a que las antiguas FARC amenazaran su vida y en general la de todas las personas que representaron a los campesinos en los programas en los que participó. Por esta razón, solicitó ante la Unidad Nacional de Protección (UNP) la adopción de medidas para garantizar su vida, su seguridad personal y la de su familia.

2. El 14 de septiembre de 2022 el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas CERREM –que forma parte de la UNP- realizó un estudio de la situación de riesgo personal del accionante[2]. El comité concluyó que el señor Juan Palacios se encontraba en una situación de riesgo extraordinario, y recomendó la asignación de un esquema de protección tipo 2 conformado por un vehículo blindado, dos hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado. Así mismo, la entidad sugirió que dichas medidas fueran extendidas al núcleo familiar del accionante.

3. A raíz de lo anterior, el 26 de septiembre de 2022 la UNP profirió la Resolución 123 “Por la cual se adoptan las recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas- CERREM, del Programa de Prevención y Protección de los derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad de las personas, grupos y comunidades”[3].

4. El señor Efraín señaló en su escrito de tutela que, desde la asignación del esquema de protección hasta la fecha, la UNP ha realizado en cinco ocasiones el cambio del vehículo blindado. Así mismo, el actor indicó que los vehículos presentan deterioros, fallas mecánicas, y requieren de varias reparaciones[4].

5. El 9 de septiembre de 2023, en el marco de la revisión anual que hace la UNP de las medidas de protección adoptadas, la entidad profirió la Resolución 234 en la que se analizó la necesidad de mantener las medidas de protección al señor Juan Palacios [5]. En esta decisión, la entidad confirmó la validación del riesgo del accionante como extraordinaria. Sin embargo, ajustó las medidas de protección de esquema tipo 2 a tipo 1. En consecuencia, la entidad modificó la asignación del vehículo blindado por uno convencional y ratificó las demás medidas.

6. Con la tutela, el accionante envió pruebas de que, desde el mes de marzo hasta el mes de septiembre de 2024, ha requerido en 15 oportunidades a la UNP para que arregle, repare, compense o remplace el vehículo blindado asignado a su esquema de protección[6]. Sin embargo, afirmó que la UNP no ha otorgado una solución definitiva a dichas solicitudes. Esto lo ha llevado a cancelar eventos importantes en su labor de líder social, y a movilizarse en moto, lo que lo ha puesto en riesgo a él y a sus escoltas.

7. Adicionalmente, el 15 de julio de 2024 la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana N° 018 de 2024 en la que indicó que el municipio de Uribe- Meta se encuentra en

una situación de riesgo inminente[7]. En este informe, la entidad indicó que esa zona es un corredor estratégico para los grupos armados y que se han presentado amenazas contra líderes sociales, homicidios y desplazamientos forzados, entre otros. Por esta razón, el accionante manifestó que, debido al contexto actual de inseguridad que enfrenta el municipio donde reside, su situación personal de peligro es especialmente grave en este momento, y, por lo tanto, la falta de un vehículo en condiciones adecuadas de funcionamiento incrementa el riesgo para su seguridad.

8. Con fundamento en lo anterior, el 1 de octubre de 2024 el señor Juan Palacios interpuso una acción de tutela en la que solicitó que se ampararan sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad, a la igualdad, al trabajo y a la salud. El señor Juan Palacios solicitó que se ordenara a la UNP garantizar la medida de seguridad dispuesta en la Resolución nº123, y que, por tanto, realizara la entrega inmediata del vehículo blindado nivel III, en óptimas condiciones de funcionamiento.

2.2.Respuesta de las accionadas

9. Mediante auto del 2 de octubre de 2024 el Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Villavicencio, Meta, admitió la acción de tutela y vinculó al Ministerio del Interior, pues consideró que se podía ver involucrado en caso de que prosperaran las pretensiones.

2.2.1 Unidad Nacional de Protección

10. La UNP contestó la tutela el 7 de octubre de 2024. En su respuesta, la entidad señaló que la decisión sobre las medidas de protección al accionante fue tomada por el

Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo- CTAR, a partir de un estudio de nivel de riesgo que tiene como base la matriz de riesgos, un instrumento de valoración que fue avalado por la Corte Constitucional mediante Auto nº 0000266 del 1 de septiembre de 2009.

11. La entidad también señaló que las medidas de protección no son vitalicias, pues las circunstancias que dan origen al nivel de riesgo extraordinario varían con el tiempo. En el caso del accionante, explicó que en 2022 existían circunstancias que originaron un nivel de riesgo extraordinario, pues la matriz dio un resultado del 56,11% de riesgo. Por esta razón, a favor del accionante se implementaron medidas de protección que se adecuaban a dicho porcentaje. Sin embargo, la entidad señaló que en 2023 las circunstancias variaron y el porcentaje de la matriz de riesgo disminuyó a 52,22 %, y por esta razón las medidas de protección se adecuaron.

12. La UNP indicó que solicitó al Grupo de Vehículos, adscrito a la Subdirección de Protección, información relacionada con el caso del accionante. En respuesta, se confirmó que el accionante cuenta con un vehículo convencional como parte de su esquema de seguridad. La entidad también indicó que ha dado trámite a todas las solicitudes de mantenimiento presentadas por el beneficiario, siendo la más reciente el 4 de octubre de 2024. El Grupo de Vehículos también afirmó que actualmente el vehículo se encuentra operativo. Finalmente, la UNP aclaró que, si el accionante desea cambiar el vehículo asignado, deberá seguir el proceso administrativo adecuado ante la entidad.

14. Finalmente , la entidad señaló que el accionante tiene la posibilidad de presentar los recursos de ley en contra del acto administrativo que otorgó las medidas de protección. Por esta razón, señaló que la acción de tutela es improcedente porque el accionante no agotó el requisito de subsidiariedad.

2.2.2 Ministerio del Interior

15. El 9 de octubre de 2024 el Ministerio del Interior envió su contestación al escrito de tutela. En dicha respuesta, el Ministerio señaló que la UNP tiene personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa. Por lo tanto, tiene plena autonomía para atender todos y cada uno de los asuntos relacionados con el cumplimiento de las funciones que le son predicables, en particular lo atinente al Programa Nacional de Protección.

16. El Ministerio también señaló que, si se analizan las facultades y atribuciones que tiene esa cartera en virtud de lo establecido por el Decreto 714 de 2024[8], se puede concluir que dicha entidad no tiene competencia alguna en el asunto que suscita esta acción de tutela y, por ende, no puede endilgársele responsabilidad frente a los hechos que el accionante estima que vulneran sus derechos fundamentales. En esa medida solicitó que se le desvinculara del proceso por falta de legitimación por pasiva.

2.3. Sentencia de primera instancia

17. El 16 de octubre de 2024 el Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Villavicencio, Meta, profirió una sentencia mediante la cual negó el amparo solicitado por el accionante. En las consideraciones, la autoridad judicial señaló que los líderes y defensores de derechos humanos en el país gozan de una especial protección constitucional. En ese sentido, el juez señaló que las actividades y labores desempeñadas por ellos son de suma importancia para la consolidación de los principios y valores del Estado Social de Derecho.

18. En cuanto al caso particular del señor Juan Palacios el juez indicó que el incumplimiento del esquema de seguridad alegado por él se circunscribe a las fallas en el vehículo y no a la ausencia total del incumplimiento de las medidas de protección ordenadas en la Resolución 123.

19. El juez también advirtió que las medidas de protección tienen una temporalidad inicial de 12 meses, y, por tanto, pueden variar porque las circunstancias que dieron lugar al nivel de riesgo extraordinario pueden cambiar.

20. En ese sentido, el juez destacó que, mediante la Resolución 234, la UNP ajustó las medidas de protección de tipo 2 a tipo 1 y, por esta razón, implementó un vehículo convencional y no uno blindado.

21. En ese sentido, señaló que el juez constitucional no puede entrar a calificar la efectividad del estudio de seguridad realizado por la entidad competente, pues carece de los elementos técnicos necesarios para analizar el nivel de seguridad de una persona. El juez aclaró que solo las entidades encargadas de la seguridad ciudadana cuentan con esos elementos.

22. Por último, la autoridad judicial agregó que, según la información brindada por la accionada, el vehículo asignado al esquema de protección se encuentra actualmente operativo. Por estas razones, concluyó que la UNP no vulneró los derechos fundamentales del accionante, en la medida que actuó con la debida diligencia para garantizar que el señor Juan Palacios continúe con su esquema de seguridad. Contra esta decisión no se interpuso ningún recurso.

23. El asunto llegó a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, que establece la obligación de remitir el expediente de tutela a esta Corporación para su eventual revisión. A través del auto del 29 de noviembre de 2024, la Sala de Selección de Tutelas Número Once escogió el expediente referido para su revisión[9] y, por sorteo, le correspondió a la magistrada Natalia Ángel Cabo la elaboración de la ponencia. El 13 de diciembre siguiente, la Secretaría remitió el expediente de la referencia al despacho de la magistrada sustanciadora para el trámite correspondiente.

III. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

24. El 28 de enero de 2025, la magistrada Natalia Ángel emitió un auto de pruebas mediante el cual requirió al señor Juan Palacios para que:

- Informara si ha recibido nuevas amenazas desde que interpuso la acción de tutela y si aún considera que está en riesgo su seguridad e integridad personal.
- Enviara los documentos que acrediten su participación como representante legal de algunas asociaciones campesinas.
- Indicara el estado en el que se encuentra el vehículo otorgado en virtud de la Resolución 234 en la actualidad. Así mismo, que aclarara (i) si sus pretensiones en el presente trámite están dirigidas a la reparación del automóvil otorgado o a su reemplazo por un vehículo blindado; (ii) si interpuso la acción de tutela porque, tras ajustar las medidas de protección de esquema tipo 2 a tipo 1 la UNP modificó la asignación del vehículo blindado por uno convencional o porque el vehículo con el que cuenta actualmente tiene

fallas en su funcionamiento.

25. Así mismo, se requirió a la UNP para que remitiera toda la documentación relacionada con el proceso del señor Juan Palacios dentro del Programa de Prevención y Protección de los derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad, y la Seguridad de personas, grupos y comunidades.

26. El despacho no recibió ninguna respuesta de las solicitudes planteadas en el auto de pruebas.

IV.

CONSIDERACIONES

4.1 Análisis de procedencia de la acción de tutela

27. A partir del artículo 86 de la Constitución Política y de los artículos 1, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto Ley 2591 de 1991, la Corte ha señalado que la procedencia de la acción de tutela se satisface con la concurrencia de los siguientes presupuestos: (i) legitimación en la causa por activa[10]; (ii) legitimación en la causa por pasiva[11]; (iii) inmediatez[12], y (iv) subsidiariedad[13]. A continuación, se analiza el cumplimiento de los mencionados requisitos en el presente caso.

28. En primer lugar, se cumple el presupuesto de legitimación en la causa por activa porque el señor Juan Palacios es el titular de los derechos fundamentales a la vida, a la

integridad personal, a la seguridad, a la igualdad, al trabajo y a la salud cuya protección invocó en la tutela que presentó.

29. En segundo lugar, se cumple el presupuesto de legitimación en la causa por pasiva. En efecto, el señor Juan Palacios presentó la acción de tutela en contra de la UNP. De acuerdo con el artículo 3 del Decreto 4065 de 2011[14], el objetivo de esa entidad es articular y ejecutar el servicio de protección para las personas que enfrentan riesgos extraordinarios en virtud de sus actividades políticas, sociales, humanitarias, de defensa de derechos humanos, entre otras.

30. Sobre este punto, también conviene señalar que la UNP es una de las encargadas del Programa de Prevención y Protección de los Derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad regulado en el artículo 2.4.1.2.1. y siguientes del Decreto 1066 de 2015[15]. Dentro de este programa, la entidad tiene la competencia de proteger a los dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos.

31. Por estas razones, se puede concluir que en el presente caso la UNP cumple con el requisito de legitimidad por pasiva, en la medida que (i) pudo haber contribuido en la presunta vulneración de los derechos del accionante y (ii) en caso de prosperar las pretensiones, sería la entidad llamada a restituir los derechos vulnerados.

32. Por otro lado, el Ministerio del Interior no está legitimado por pasiva en el presente caso, pues no tiene la facultad para incidir en la presunta afectación de los derechos que el accionante señaló en su escrito de tutela y tampoco estaría en la capacidad de restablecerlos de manera directa.

33. En efecto, se observa que las pretensiones del accionante están dirigidas

exclusivamente a aspectos relacionados con la implementación de las medidas de protección que la UNP ordenó a favor del accionante en el marco del Programa de Prevención y Protección.

34. En esa medida, la única entidad que pudo afectar los derechos del accionante o que tiene la facultad para restituir los eventuales derechos vulnerados es la UNP, y no el Ministerio del Interior. Si bien la UNP está adscrita al Ministerio del Interior, este ministerio no cuenta con facultades para intervenir de manera directa en el marco del Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, grupos y comunidades. En efecto, el Decreto 714 de 2024[16] no le otorga ninguna facultad que le permita incidir directamente en dicho programa.

35. Por esta razón, el Ministerio del Interior no tiene la potestad de responder a las pretensiones formuladas por el señor Juan Palacios, pues los cuestionamientos planteados por el accionante no guardan relación con ninguna de sus competencias. En consecuencia, se ordenará la desvinculación de esta entidad del proceso de tutela.

36. En tercer lugar, se cumple con el requisito de inmediatez, ya que transcurrió un plazo razonable entre el último hecho que presuntamente vulneró los derechos del accionante y la presentación de la acción de tutela. En efecto, en su escrito de tutela, el accionante manifestó que solicitó el amparo constitucional debido a que, en reiteradas ocasiones, requirió a la UNP para que reparara el vehículo asignado a su esquema de protección, sin obtener ninguna respuesta. La última de estas solicitudes, según consta en el expediente, fue presentada el 17 de septiembre de 2024. La acción de tutela, por su parte, se interpuso el 1 de octubre de 2024, es decir, menos de un mes después de su última solicitud a la UNP.

38. Por último, la acción de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad. En

primer lugar, porque el accionante no cuenta con otro mecanismo jurídico dentro del ordenamiento para hacer valer sus pretensiones. En efecto, el señor Juan Palacios solicitó en su escrito de tutela que la UNP reparara el vehículo que le fue asignado como parte de la medida de protección otorgada mediante la Resolución 234. En ese sentido, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no resulta procedente, ya que el accionante no cuestionó propiamente un acto administrativo, sino la falta de respuesta a una solicitud que requiere una solución inmediata. Además, quedó demostrado que el accionante presentó múltiples solicitudes ante la entidad y en esa medida agotó los recursos a su disposición sin obtener una respuesta efectiva.

37. En segundo lugar, porque la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana N° 018 de 2024 en la que indicó que el municipio de Uribe- Meta se encuentra en una situación de peligro inminente, sobre todo para los líderes sociales y defensores de derechos humanos. Por lo tanto, en este caso están en juego los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad personal del accionante, por lo que exigirle al actor que agote los mecanismos ordinarios de defensa judicial resulta desproporcionado.

38. En tercer lugar, porque en casos similares en los que líderes sociales cuestionaron las decisiones de la UNP sobre el esquema de protección y su implementación, esta Corte sostuvo que la acción de tutela es procedente, ya que se encuentra en peligro la vida de los accionantes y por tanto se trata de una situación clara de riesgo de perjuicio irremediable[17].

39. A partir del análisis anterior, se concluye que en el presente caso se encuentran acreditados los requisitos de procedencia de la acción de tutela. Por lo tanto, en lo que sigue, la Corte planteará el problema jurídico a resolver y la metodología de la decisión.

4.2 Planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

40. En este caso el señor Juan Palacios presentó una acción de tutela porque consideró que la UNP vulneró sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad, a la igualdad, al trabajo y a la salud porque hizo caso omiso a sus solicitudes de reparación del vehículo que le fue asignado en el esquema de protección. El accionante indicó que la falta de respuesta de la UNP pone en riesgo su vida y su integridad personal ya que, al encontrarse averiado el vehículo de su esquema de protección, se ve obligado a desplazarse en la motocicleta de sus guardaespaldas, lo que incrementa su exposición a riesgos.

41. En vista de lo anterior, a la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional le corresponde resolver el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró la UNP los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad, a la igualdad, al trabajo y a la salud de una persona que es líder social y defensora de derechos humanos al no responder de manera pronta y adecuada a las solicitudes de reparación del vehículo que le fue asignado en el esquema de protección?

42. Para dar respuesta al problema jurídico formulado, la Corte analizará, como cuestión previa, la existencia de una carencia actual de objeto por hecho superado. Esto porque la UNP manifestó que en la actualidad el vehículo asignado al señor Juan Palacios se encuentra operativo y se realizaron todas las reparaciones solicitadas.

43. Después de analizar si se configura o no este fenómeno, la Corte procederá a estudiar la posibilidad de hacer un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

4.3 Cuestión preliminar: carencia actual de objeto

44. En el marco de la tutela, existe la posibilidad de que, entre la interposición de la acción y la sentencia del juez constitucional, ocurran sucesos que permitan que se supere la vulneración o se consuma el daño alegado. En estos casos, se está en presencia de una carencia actual de objeto que puede configurarse bajo tres escenarios: (i) el hecho superado, que corresponde al escenario en donde aquello que se pretendía lograr con la acción de tutela se satisfizo por completo a causa de una acción voluntaria de la entidad accionada[18]; (ii) el daño consumado, que tiene lugar cuando la afectación que se pretendía evitar con la acción de tutela se concreta o se ejecuta[19]; y (iii) la situación o hecho sobreviniente, que se configura en los casos en los que las circunstancias han cambiado de manera sustancial durante el trámite de la acción de tutela, bien por una situación externa o por la intervención de un tercero, que implica que el pronunciamiento del juez constitucional sea inocuo[20].

46. No obstante, una lectura integral del escrito de tutela permite concluir que la pretensión del accionante no está dirigida a cuestionar la decisión administrativa, sino a solicitar que se repare el vehículo que le fue asignado en el esquema de protección ordenado. Efectivamente, el señor Juan Palacios dejó claro que: (i) la vulneración de sus derechos se originó en el mal funcionamiento del vehículo asignado dentro de su esquema de protección, y (ii) su pretensión está dirigida a que dicho vehículo sea reparado o, en su defecto, recibir otro igual que esté en buenas condiciones.

47. En efecto, el accionante presentó evidencias que demuestran que su solicitud estaba exclusivamente dirigida a la reparación del vehículo con placas XYZ [22]. Este vehículo, como se evidencia en el Acta de implementación de las medidas de protección que presentó la UNP[23], fue el asignado en virtud de la Resolución 123. Del mismo modo, se puede ver que el señor Juan Palacios no presentó ningún argumento en el que cuestionara la decisión que se adoptó mediante dicha Resolución. Además, tampoco presentó respuesta al auto de

pruebas en el que se indagaba sobre este aspecto.

48. Por tanto, se puede concluir que la solicitud del accionante está dirigida a garantizar la operatividad del vehículo que actualmente tiene a su disposición, y no expresar su inconformidad con la decisión planteada en la Resolución 234. Aclarado este punto, la Corte podrá determinar si las pretensiones del accionante ya han sido satisfechas o si, por el contrario, la presunta vulneración de sus derechos continúa vigente.

49. Lo primero que se observa es que el señor Juan Palacios, en efecto, acreditó que el vehículo con placas XYZ tuvo varias fallas en su funcionamiento. El accionante presentó una foto en la que el vehículo con placas XYZ tuvo que ser llevado en una grúa[24]. Así mismo, presentó capturas de pantalla en las que se muestran mensajes que envió Carlos Eduardo Tapia, uno de sus hombres de protección, a Diego Marín, uno de los encargados de la implementación de las medidas de protección de la UNP. En estos mensajes el señor Carlos Tapia manifestó que “no han llegado las llantas del carro”[25] y que “hasta que no lleguen las cuatro llantas nuevas no se puede realizar al vehículo la prueba de ruta para entregar la camioneta”[26]. El accionante también presentó otro mensaje en el que se afirma que la camioneta con placas XYZ se encuentra varada desde el lunes 2 de septiembre porque presenta fallas en el embrague y en la transmisión[27].

50. Frente a estas manifestaciones, la UNP manifestó en su respuesta al escrito de tutela que sí realizó el debido mantenimiento al vehículo asignado al señor Juan Palacios. La entidad presentó como prueba un correo que fue enviado el 7 de octubre de 2024 mediante el cual un funcionario del Grupo de Implementación de Medidas de la UNP informó que, después de realizar la verificación del caso del señor Juan Palacios se constató que, para esa fecha, el accionante ya contaba con todas las medidas ordenadas en el esquema de protección[28].

51. Del mismo modo, se destaca un correo electrónico en el cual, el 7 de octubre de 2024, un funcionario del Grupo de Vehículos de Protección de la UNP informó que, tras verificar la información sobre el vehículo con placas XYZ, se constató que para esa fecha se encontraba operativo y que esto estaba confirmado con el personal de seguridad del accionante por vía telefónica[29]. En dicho mensaje el funcionario además señaló que:

- El 1 de febrero de 2024 se le formalizó la entrega del vehículo de placas XYZ al accionante.
- La UNP ha dado trámite a todas las solicitudes de mantenimiento presentadas por el señor Juan Palacios, siendo la última el 4 de octubre de 2024.
- Si el señor Juan Palacios quiere un cambio de vehículo, debe realizar la solicitud formal y por lo tanto debe agotar el debido proceso. Para esto, debe iniciar la solicitud mediante los formatos establecidos en el Grupo de Vehículos de la UNP.

52. A partir de lo anterior se concluye que, tras las peticiones del accionante y la interposición de la tutela, que fue presentada el 1 de octubre de 2024, el vehículo fue efectivamente reparado por la UNP. Como se mencionó, el 7 de octubre de 2024, el grupo especializado en vehículos de la UNP confirmó que, para esa fecha, el automotor se encontraba operativo y que se habían realizado todas las reparaciones necesarias.

53. Ahora bien, aunque la única evidencia sobre el estado operativo del vehículo proviene de la afirmación de la UNP, no existe ningún indicio que permita cuestionar la veracidad de dicha información. En efecto, la Corte consultó al accionante sobre el estado actual del vehículo, pero este no respondió ni se pronunció en ningún momento del trámite de tutela.

Además, luego de la sentencia del Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Villavicencio en la que se negó el amparo solicitado y se concluyó que la UNP había actuado con diligencia, el accionante no interpuso ningún recurso ni expresó su inconformidad. Por lo tanto, no hay elementos de juicio que permitan cuestionar la veracidad de las afirmaciones hechas por la entidad accionada en las que señala que el vehículo actualmente se encuentra en buenas condiciones.

54. Por tal razón, se puede concluir que la UNP accedió a la petición principal que el accionante propuso en su escrito de tutela. Por lo tanto, en el presente caso opera el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado, pues la entidad accionada decidió voluntariamente acceder a las pretensiones del señor Juan Palacios.

55. Esta conclusión, en todo caso, no impide que la Sala realice un pronunciamiento de fondo. En efecto, la Corte ha señalado que, cuando se configure el fenómeno de la carencia actual por hecho superado o una situación sobreviniente, la Corte Constitucional podrá hacer un análisis de fondo para: i) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan[30]; b) advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes[31]; c) corregir las decisiones judiciales de instancia[32]; o d) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental, entre otros[33].

56. En el presente caso, se estima necesario un pronunciamiento de fondo en el asunto en la medida en que se relaciona con la implementación de unas medidas de protección asignadas a un líder social que se encuentra en una situación de riesgo. Así, es necesario llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de las circunstancias que dieron origen a la acción de tutela y prevenir su repetición.

57. Por esta razón, en esta sentencia se hará una referencia, en primer lugar, al trabajo de

las personas que son líderes sociales y defensoras de derechos humanos y los riesgos que enfrentan debido a sus actividades. En segundo lugar, se analizarán los deberes de protección que tiene el Estado frente a estas personas. En tercer lugar, se examinará 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 debido al ejercicio de sus actividades políticas, públicas, sociales o humanitarias. Por último, en cuarto lugar, se hará referencia al caso concreto.

4.4 El trabajo de las personas que son líderes sociales y defensoras de derechos humanos y los riesgos que enfrentan debido a sus actividades

58. La Corte ha establecido que los líderes sociales y 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 personas marginadas o víctimas del conflicto[34].

59. En ese sentido, el reconocimiento de una persona como defensora de derechos humanos depende directamente de la naturaleza de la actividad desarrollada y no de otros elementos formales, como la remuneración o la pertenencia a alguna organización. Así, una persona puede ser considerada como líder social cuando la actividad que ejecuta permite la protección y el desarrollo de los derechos fundamentales de las personas. Sobre esto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha precisado que el trabajo de las personas defensoras de derechos humanos puede incluir acciones como “el monitoreo, divulgación de información, denuncia, promoción y educación de los derechos humanos, entre otros”[35].

60. En el contexto colombiano, esta Corporación ha constatado que, con frecuencia, los

líderes sociales ejercen su liderazgo en zonas afectadas por la violencia y, debido a su labor de denuncia y defensa de los sectores más vulnerables o del interés colectivo, son objeto de amenazas y ataques[36]. En efecto, esta Corporación ha manifestado su preocupación por el peligro que enfrentan estas personas y ha subrayado la necesidad de que el Estado les brinde una protección especial[37].

61. Para garantizar los derechos de estas personas, la Corte ha establecido que los líderes sociales y/o defensores de derechos humanos tienen el carácter de sujetos de especial protección constitucional[38]. Esto supone que la sociedad en general debe propender por la seguridad de estas personas, pero, en particular, el Estado tiene el deber reforzado de garantizar sus derechos, en especial aquellos relacionados con la vida, la integridad, la seguridad personal y el debido proceso. En efecto, la naturaleza del trabajo que estas personas ejercen y los peligros inherentes a dicha actividad, hacen necesaria la intervención especial del Estado para brindarles protección.

62. Dicha protección no solo es fundamental para garantizar sus derechos individuales, sino también para preservar el carácter pluralista del Estado, tal como lo consagra la Constitución Política. En este sentido, la Corte ha señalado que la persecución y el asesinato de líderes sociales no solo vulneran sus derechos fundamentales a la vida y la integridad física, sino que también representan una pérdida colectiva y un grave retroceso en la consolidación del país como una república auténticamente democrática[39]. En efecto, sin la labor de los defensores de derechos humanos y su invaluable aporte a la sociedad, los principios consagrados en la carta política no pueden materializarse[40].

63. Ahora bien, a pesar de la protección reforzada de la que gozan los defensores de derechos humanos, se puede observar que la violencia en su contra no solo persiste, sino que se ha intensificado. Así, por ejemplo, en la sentencia T-457 de 2024, en la que esta Corporación resolvió una tutela interpuesta por dos defensores de derechos humanos contra la UNP por la reducción de sus esquemas de protección, la Corte manifestó la alarma por el

incremento de los asesinatos de líderes sociales.

64. En esta decisión, la Corte señaló que, según un informe de la CIDH sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, después de la firma del acuerdo de paz con las FARC-EP, se presentó un incremento en los actos violentos en contra de líderes sociales y defensores de derechos humanos[41]. De acuerdo con el informe, estas personas fueron víctimas de estigmatización, hostigamientos, amenazas y asesinatos selectivos[42]. En el mismo sentido la sentencia señaló que, según la Defensoría del Pueblo, en el año 2023 fueron asesinadas 181 personas defensoras de los derechos humanos y líderes sociales.

65. La Corte evidencia que esta tendencia alarmante se mantiene. En efecto, de acuerdo con las cifras consolidadas por el Instituto de estudios para el desarrollo y la paz (Indepaz) en el año 2024 fueron asesinadas 174 personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales[43]. Además, en apenas los dos primeros meses de 2025, ya se ha registrado el asesinato de 15 líderes sociales y 9 firmantes del Acuerdo de Paz[44].

67. Para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de esta población, es entonces fundamental analizar desde un sentido más práctico las garantías con las que cuentan los líderes sociales para desarrollar sus actividades. Por ello, en el siguiente apartado se examinarán las obligaciones del Estado colombiano en la protección de las personas defensoras de derechos humanos.

4.5 Las obligaciones del Estado colombiano frente a la protección de las personas defensoras de derechos humanos. Reiteración de jurisprudencia

68. El artículo 2 de la Constitución establece que las autoridades de la República deben proteger a las personas residentes en Colombia. Por su parte, el artículo 11 consagra que el derecho a la vida es inviolable. A partir de estos mandatos, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que el Estado tiene la obligación de garantizar la vida y la seguridad de todas las personas que por su labor social o identidad se ven enfrentadas a riesgos desproporcionados[45].

69. En efecto, este Tribunal Constitucional ha desarrollado una extensa jurisprudencia sobre la protección a las personas que se encuentran expuestas a riesgos excepcionales contra su vida o integridad personal y que, por ende, requieren protección especial[46]. Como se indicó en el apartado anterior, los líderes sociales y/o defensores de derechos humanos son de aquellas personas frente a las cuales existe un deber reforzado de protección.

70. Para garantizar los derechos de esta población, la Corte estableció una serie de deberes puntuales que debe respetar el Estado a la hora de implementar una medida de protección[47]. Así, esta Corporación ha indicado que, en primer lugar, el Estado tiene un deber de valorar de manera adecuada el riesgo en el que se encuentran estas personas. Esta exigencia implica hacer un análisis técnico de las características y la fuente del riesgo identificado[48].

71. En segundo lugar, existe el deber de definir e implementar oportunamente las medidas de protección. Sobre este deber, la Corte ha señalado que el Estado debe definir medidas de protección que sean específicas, adecuadas y suficientes para evitar que el riesgo se materialice[49].

72. En tercer lugar, está el deber de brindar una respuesta efectiva ante situaciones de riesgo inminente. Esto quiere decir que la diligencia de las instituciones no se puede limitar únicamente a la definición de medidas, sino que también es necesario garantizar su implementación efectiva. En este sentido, la protección debe ser pronta y oportuna, ya que en escenarios de riesgo es fundamental garantizar acciones inmediatas para mitigar el peligro[50].

73. En cuarto lugar, el Estado, a través de las instituciones que tengan la competencia en la materia, tiene el deber de evaluar periódicamente el riesgo y las medidas de protección correspondientes. Esto significa que se debe revisar de manera constante la situación de las personas en situación de riesgo para establecer la necesidad de adoptar medidas acordes con la evolución del riesgo y ajustarlas a los resultados que indiquen los estudios técnicos al respecto.

74. En quinto lugar, existe un deber de abstención en la creación de riesgos. Este deber se traduce en que el Estado no puede adoptar decisiones que generen o aumenten un riesgo extraordinario para las personas[51].

75. En síntesis, el deber reforzado de protección de los líderes sociales implica una serie de obligaciones estatales destinadas a garantizar su seguridad. La Corte Constitucional, por su parte, ha desarrollado un conjunto de deberes que van más allá de la adopción de medidas de protección, y abarcan también la evaluación del riesgo y la revisión periódica de la situación de la persona protegida.

76. Ahora bien, estos deberes se materializan, en el contexto colombiano, a través del Programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas adelantado por la UNP. Por esta razón, en el siguiente apartado la Corte analizará el contenido de este programa, sus características y los derechos que se

deben respetar en el marco de su desarrollo.

4.6 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 debido al ejercicio de sus actividades políticas, públicas, sociales o humanitarias

77. El Decreto 1066 de 2015, a partir del artículo 2.4.1.2.1., regula lo relacionado con 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 debido al ejercicio de sus actividades políticas, públicas, sociales o humanitarias. Dentro de las poblaciones que son sujeto de protección en el marco del referido programa se encuentran los dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos[52].

78. El artículo 2.4.1.2.2. de ese decreto establece los principios que orientan las acciones del Programa de Prevención y Protección. Entre ellos, la Corte ha destacado el principio de causalidad, que exige la realización de un estudio técnico para determinar la relación entre el riesgo y la actividad desempeñada por el líder social. Del mismo modo, resalta el principio de idoneidad, según el cual las medidas de prevención y protección deben ser adecuadas a la situación de riesgo y se deben ajustar a las condiciones específicas de cada persona. Estos principios reflejan que el procedimiento previsto en el Decreto 1066 de 2015 se fundamenta en un estudio técnico previo que permite, por un lado, una evaluación objetiva de la situación de riesgo y, por el otro, la garantía de una medida de protección específica que se adecue a la condición particular de cada persona.

79. El Decreto 1066 de 2015 también establece que la principal responsable de la estrategia de protección del programa es la UNP. Dentro de las funciones que esta entidad

tiene a su cargo se encuentran: (i) recibir y tramitar las solicitudes de protección; (ii) coordinar con las entidades competentes la implementación de medidas preventivas; (iii) atender y tramitar las solicitudes de emergencia; (iv) requerir al Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo para que realice la evaluación del nivel de riesgo y presentar ante el CERREM los resultados de dicha evaluación; (v) adoptar las medidas de protección que sean de su competencia considerando las recomendaciones del CERREM; (vi) hacer seguimiento periódico a la implementación de las medidas de protección y verificar su idoneidad y eficacia y, (vii) decidir sobre la suspensión, ajuste o finalización de las medidas otorgadas[53].

80. Ahora bien, la Corte ha precisado que el ejercicio de estas competencias de la UNP se debe desarrollar en el marco de las garantías propias del derecho al debido proceso[54]. En esa medida, se ha establecido que la UNP tiene los siguientes deberes en relación con este derecho[55]:

- a) Adelantar el procedimiento técnico de valoración del riesgo a partir de un estudio cuidadoso de cada situación y contexto en particular, y con un enfoque diferencial cuando se trata de personas que pertenecen a poblaciones históricamente discriminadas o que son sujetos de especial protección constitucional.
- b) Definir e implementar las medidas que resulten adecuadas, suficientes y eficaces para enfrentar el nivel de riesgo de cada persona y evitar la concreción de la amenaza.
- c) Evaluar periódicamente el riesgo y las medidas de protección adoptadas en beneficio de las personas y con el propósito de que las medidas sean acordes con la evolución del riesgo.

- d) Mitigar los efectos de las amenazas que lleguen a materializarse.
- e) Abstenerse de tomar decisiones que creen nuevos riesgos o aumenten los existentes.
- f) Motivar sus decisiones de manera técnica, suficiente y razonable. Este deber implica que los actos administrativos proferidos por la UNP deben estar precedidos de los estudios técnicos de valoración del riesgo en cada caso particular y exponer de manera clara las razones por las que la entidad toma una determinada decisión.

81. Es importante detenerse en el deber de motivación. En efecto, la Corte ha establecido que el cumplimiento de esta exigencia es especialmente relevante cuando la UNP decide modificar las medidas de protección previamente otorgadas con base en estudios técnicos anteriores. En estos casos, la entidad debe justificar de manera suficiente y razonable, apoyándose en conceptos especializados, las razones por las cuales opta por modificar un esquema de protección, especialmente si ello implica una reducción en el nivel de seguridad[56]. Esto se debe a que las decisiones sobre el alcance del derecho a la seguridad personal deben estar respaldadas por criterios expertos. Si se pretende desconocer los conceptos previamente emitidos, es imprescindible presentar nuevos elementos que, de manera racional y fundamentada, sustenten por qué las nuevas evaluaciones sobre la seguridad de un individuo resultan más acertadas[57].

82. En ese sentido, por ejemplo, la Corte ha establecido que una decisión de la UNP sobre el cambio de esquema de protección está deficientemente motivada cuando en el análisis de situación de riesgo no se tiene en cuenta si la persona pertenecía o no un grupo de población protegido previamente por el Programa de Prevención y Protección de la UNP[58]. Del mismo modo, se ha establecido que la motivación es insuficiente cuando no se tienen en cuenta las opciones con las que cuenta la persona para salvaguardar su vida[59].

83. Ahora bien, cuando se incumplen estos deberes, es decir, cuando se evidencia que la UNP no actuó con la debida diligencia, el rigor o el procedimiento adecuado para valorar el riesgo que enfrenta una persona, el juez constitucional puede ordenar la realización de una nueva evaluación del riesgo[60].

84. En efecto, la regla general es que el Estado- a través de las entidades competentes- y no el juez constitucional, es el que está facultado para evaluar el riesgo y adoptar las medidas de protección necesarias para los líderes sociales[61]. Esto implica que las autoridades de valoración del riesgo deben contar con autonomía, pues son quienes poseen el conocimiento técnico requerido para determinar el nivel de riesgo de las personas y las estrategias adecuadas para mitigarlo.

85. Sin embargo, esta autonomía no es absoluta. En los casos en los que la Corte ha identificado un incumplimiento en estas obligaciones por parte del Estado, ha ordenado la realización de una nueva evaluación de riesgo[62]. En tales situaciones, y de manera excepcional, esta Corporación ha dispuesto, mientras se lleva a cabo la nueva evaluación, que se reactiven esquemas de protección previos, conforme a los criterios que justificaron su implementación inicial[63].

86. En la sentencia SU-546 de 2023, una decisión en la que la Corte hizo una valoración general de la situación de seguridad de la población líder y defensora de derechos humanos, esta Corporación llegó a la conclusión de que se puede pedir temporalmente el restablecimiento de las medidas de protección cuando 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; (iv) se comprueban circunstancias no valoradas por la entidad; (v) la adopción de medidas de protección ordenadas por organismos como la Comisión IDH o la CIDH y/o (vi) cuando la UNP no motiva 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[64]”.

87. A partir de todo lo anterior se puede concluir que el Programa de Prevención y Protección es el mecanismo a través del cual el Estado, por medio de la UNP, garantiza la vida y la seguridad de los líderes sociales y defensores de derechos humanos. Este procedimiento administrativo se basa en un criterio técnico, ya que la entidad está facultada para realizar una valoración objetiva del riesgo, lo que permite adoptar las medidas más adecuadas para cada persona.

88. En síntesis, la Corte ha señalado que el ejercicio de estas competencias por parte de la UNP debe desarrollarse dentro del marco de las garantías propias del debido proceso. En particular, ha destacado el deber que tiene la UNP de motivar sus decisiones sobre los esquemas de seguridad, especialmente cuando estas impliquen una reducción en el nivel de protección. En caso de que la Corte advierta el incumplimiento de estas obligaciones, podrá ordenar a la UNP que realice una nueva reevaluación del riesgo. Cuando ello sea necesario, como medida provisional, se podrá ordenar el restablecimiento de las condiciones de seguridad previamente establecidas.

89. A partir del análisis de las anteriores consideraciones, la Corte procede a resolver el caso concreto.

V. CASO CONCRETO

90. En párrafos anteriores de esta sentencia se estableció que en el presente caso se configura una carencia de objeto por hecho superado. En efecto, se constató que la pretensión del señor Juan Palacios se satisfizo por completo con la reparación del vehículo que le fue asignado en el esquema de protección.

91. Sin embargo, la Corte considera que es necesario emitir un pronunciamiento de fondo para llamar la atención de la UNP accionada en relación con su actuar. Lo anterior porque la reparación y mantenimiento de los vehículos de protección de las personas que se encuentran en situación de riesgo es un aspecto esencial para garantizar los derechos a la vida y a la seguridad de una población que cuenta con una protección constitucional reforzada.

92. En este caso el señor Juan Palacios manifestó que desde marzo de 2024 el vehículo que le fue asignado en el esquema de protección tuvo varias fallas en su funcionamiento. El accionante presentó una foto en la que el vehículo con placas XYZ tuvo que ser llevado en una grúa[65]. Así mismo, presentó capturas de pantalla en las que se demuestra que las llantas del vehículo no estaban en buenas condiciones[66]. El accionante también presentó otro mensaje en el que se afirma que la camioneta con placas XYZ se encuentra varada desde el lunes 2 de septiembre porque presenta fallas en el embrague y en la transmisión[67]. Frente a esto, señaló que estas fallas ponían su seguridad en riesgo pues no puede movilizarse en el vehículo y en el municipio de Uribe- Meta, en el que habita, se presenta una delicada situación de orden público.

93. Sobre este último punto la Corte confirma que, en efecto, el 15 de julio de 2024 la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana N° 018 de 2024 en la que indicó que el municipio de Uribe- Meta se encuentra en una situación de riesgo inminente[68]. En este informe la entidad señaló que dicho municipio es un corredor estratégico para los grupos armados y que se han presentado amenazas contra líderes sociales, homicidios y desplazamientos forzados, entre otros.

94. Aunque la UNP afirmó que, para el 7 de octubre de 2024, el vehículo ya había recibido todo el mantenimiento necesario, las pruebas en el expediente indican que el automotor requirió varias reparaciones que no fueron realizadas de manera inmediata. De hecho, según los elementos que obran en el expediente, pareciera que dichas reparaciones solo se llevaron a cabo después de que el accionante presentó la acción de tutela. En efecto, la primera evidencia de que el vehículo fue reparado data del 7 de octubre de 2024, fecha en la que el Grupo de Vehículos adscrito a la Subdirección de Protección de la UNP afirmó que el vehículo estaba operativo, y la tutela, por su parte, se presentó el 1 de octubre de 2024.

95. Frente a esto, es preciso recordar que, como se indicó en las consideraciones de esta ponencia, uno de los deberes del Estado con las personas que defienden los derechos humanos es implementar de manera oportuna y diligente las medidas de protección. La protección que asigne el Estado debe ser pronta, ya que en escenarios de riesgo es fundamental garantizar acciones inmediatas para mitigar el peligro[69].

96. En el presente caso se observa que la entidad sí reconoció que el accionante estaba en una situación de riesgo extraordinario. Sin embargo, también se constata que el vehículo con placas XYZ presentó de manera constante fallas importantes que no le permitían al accionante hacer uso del vehículo y que lo exponían a situaciones de peligro.

97. En vista de todo lo anterior, la Corte debe llamar la atención a la UNP respecto a las condiciones en las que se entregó el vehículo con placas XYZ y a las demoras en su reparación. La entidad no puede limitarse a otorgar las medidas de protección pues su deber también incluye asegurarse que las medidas de protección ordenadas sean efectivamente implementadas y que funcionen de manera adecuada y constante.

98. Esto implica que la entidad debe garantizar que los vehículos estén en óptimas condiciones, de manera que, al momento de su entrega, estén plenamente operativos y aptos para brindar una protección eficaz a las personas beneficiarias de las medidas de seguridad. Así mismo, cuando se presenten fallas, como, por ejemplo, problemas en el mantenimiento de los vehículos, la UNP debe encargarse de solucionarlas con celeridad y tomar medidas estructurales para evitar que las fallas se repitan.

99. En este caso la demora en el mantenimiento del vehículo del esquema de protección del señor Juan Palacios y el carácter recurrente de las fallas del vehículo, pudieron tener consecuencias trágicas, especialmente si se tiene en cuenta el contexto de alto riesgo en el que el actor, como muchos líderes sociales en Colombia, se encuentra. En estas situaciones de peligro, las fallas constantes, o las demoras o dilaciones injustificadas en la reparación de los vehículos pueden aumentar significativamente la exposición de los líderes sociales a atentados o situaciones de violencia y perjudicar el importante trabajo que realizan. Por tanto, se debe advertir a la UNP sobre la importancia de garantizar las condiciones en las que se encuentran estos vehículos, ya que estos fueron entregados precisamente para asegurar la movilidad y protección de quienes se encuentran en situación de riesgo.

100. Por estas razones, en la parte resolutive de esta sentencia se incluirá una advertencia para que la UNP realice el mantenimiento oportuno y adecuado de los vehículos asignados en las medidas de protección que se conceden a las personas defensoras de derechos humanos en situación de riesgo. Del mismo modo, se instará a la entidad a asegurar que, en términos generales, los vehículos utilizados para materializar dichas medidas de protección se entreguen en buenas condiciones. En efecto, la demora prolongada en la reparación de estos vehículos o su entrega en condiciones defectuosas constituye una vulneración de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos, quienes enfrentan un riesgo latente en sus territorios.

VI. DECISIÓN

Con fundamento en lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR el fallo adoptado el 16 de octubre de 2024 por el Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Villavicencio, Meta que negó el amparo de tutela y, en su lugar, DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado, dado que el vehículo con placas XYZ que fue asignado al señor Juan Palacios en su esquema de protección ya fue reparado por la UNP.

SEGUNDO. ADVERTIR a la Unidad Nacional de Protección (UNP) que, en lo sucesivo, realice el mantenimiento oportuno y adecuado de los vehículos asignados en las medidas de protección que se conceden a los líderes sociales y/o personas defensoras de derechos humanos en situación de riesgo. Del mismo modo, la entidad deberá asegurar que, en términos generales, los vehículos utilizados para materializar dichas medidas de protección se encuentren en buenas condiciones al ser entregados.

TERCERO. Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Ausente con excusa

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Expediente Digital T-10.684.896. Documento denominado "Procesos_2_02PRUEBAS". Pág 11.

[2] Expediente Digital T-10.684.896. Documento denominado "Procesos_2_02PRUEBAS". Pág 7.

[3] Expediente Digital T-10.684.896. Documento denominado "Procesos_2_02PRUEBAS". Pág 1.

[4] Expediente Digital T-10.684.896. Documento denominado "Procesos_1_01DEMANDA.pdf".

[5] Expediente Digital T-10.684.896. Documento denominado "Actuaciones_4_07CONTESTACION". Pág.18.

[6] Expediente Digital T-10.684.896. Documento denominado "Procesos_2_02PRUEBAS". Pág 17.

[7] Expediente Digital T-10.684.896. Documento denominado "Procesos_2_02PRUEBAS". Pág 32.

[8] Por el cual se modifica la estructura y funciones del Ministerio del Interior.

[9] La Sala seleccionó el caso con el criterio de "urgencia de proteger un derecho fundamental y necesidad de materializar un enfoque diferencial".

[10] Este requisito se refiere a que el derecho cuya protección se reclama en la acción de tutela sea un derecho fundamental propio del demandante. No obstante, la jurisprudencia constitucional reconoce la posibilidad de que los padres, como representantes legales de sus hijos menores de edad, presenten acciones de tutela con el propósito de obtener la protección de sus derechos fundamentales. Ver Sentencias SU-016 de 2021 y T-511 de 2017, además de los artículos 5 y 10 Decreto-Ley 2591 de 1991.

[11] Esta condición indica que las entidades o particulares contra los que se puede presentar una acción de tutela son aquellos a los que se les atribuye la violación de un derecho fundamental, según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución y los artículos 5 y 13 del Decreto ley 2591 de 1991 y en las sentencias SU-016 de 2021 y T-373 de 2015.

[12] La condición de inmediatez se refiere al tiempo que transcurre entre la vulneración o amenaza contra un derecho fundamental y la presentación de la demanda. Esta Corte estima que, para que se satisfaga este requisito, debe existir un plazo razonable entre la ocurrencia del hecho que se invoca como violatorio de derechos fundamentales y la presentación de la acción de tutela.

[13] El principio o requisito de subsidiariedad de la acción de tutela significa que el amparo procederá cuando, como regla general, no exista en el ordenamiento otro medio de defensa que garantice los derechos del accionante o cuando exista un riesgo de perjuicio irremediable a sus derechos fundamentales.

[15] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

[16] Por el cual se modifica la estructura y funciones del Ministerio del Interior.

[17] Como ejemplos se pueden consultar las sentencias T-707 de 2015, T-411 de 2018, T-367 de 2019, T-111 de 2021, T-015 de 2022 y T-457 de 2024.

[18] Sentencia T-216 de 2018, SU-522 de 2019, entre otras.

[19] Sentencia SU-225 de 2013, T-237 de 2016, T-038 de 2019, entre otras.

[20] Sentencia T-585 de 2010, SU-225 de 2013, T-060 de 2019, entre otras.

[21] Expediente Digital T-10.684.896. Documento denominado "Procesos_1_01DEMANDA.pdf". Pág 9.

[22] En ese sentido se pueden ver todas las capturas de pantalla presentadas en las páginas 17 a 31 del documento denominado "Procesos_2_02PRUEBAS".

[23] Expediente Digital T-10.684.896. Documento denominado

“Actuaciones_3_06CONTESTACION.pdf”. Pág 42.

[24] Expediente Digital T-10.684.896. Documento denominado “Procesos_2_02PRUEBAS.pdf”. Pág 15-16.

[25] Expediente Digital T-10.684.896. Documento denominado “Procesos_2_02PRUEBAS.pdf”. Pág 17.

[26] Expediente Digital T-10.684.896. Documento denominado “Procesos_2_02PRUEBAS.pdf”. Pág 17.

[27] Expediente Digital T-10.684.896. Documento denominado “Procesos_2_02PRUEBAS.pdf”. Pág 19.

[28] Expediente Digital T-10.684.896. Documento denominado “Actuaciones_3_06CONTESTACION.pdf” Pág 29.

[29] Expediente Digital T-10.684.896. Documento denominado “Actuaciones_3_06CONTESTACION.pdf” Pág 33.

[30] Sentencia SU-655 de 2017.

[31] Sentencia T-152 de 2019.

[32] Sentencias T-155 de 2017 y T-016 de 2023.

[33] Sentencia SU-522 de 2019.

[34] Sentencias T-199 de 2019 y T-469 de 2020.

[35] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia (2019), p.21. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf>.

[36] Sentencias T-924 de 2014, T- 473 de 2018, y T- 015 de 2022

[37] Ibid.

[38] Entre otras providencias sobre este punto pueden consultarse las Sentencias T-473 de 2018, T-199 de 2019, T-439 de 2020, y T015 de 2022.

[39] Sentencias T- 469 de 2020 y T015 de 2022.

[40] Ibid.

[41] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia (2019), p.34. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf>.

[42] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia (2019), p.34. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf>.

[43] Instituto de estudios para el desarrollo y la paz (Indepaz). Disponible en: <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2024/> (consultado el 7 de febrero de 2025).

[44] Ibid.

[46] En ese sentido se pueden ver, entre otras, las sentencias T-059 de 2012, T-239 de 2021, T-015 de 2022, SU 546 de 2023, y T-457 de 2024.

[47] Este conjunto de obligaciones ha sido mencionado en las Sentencias T-111 de 2021, T-469 de 2020, T-439 de 2020, T-388 de 2019, T-199 de 2019, T-123 de 2019, T-473 de 2018, T-411 de 2018, T-349 de 2018, T-399 de 2018, T-124 de 2015, T-707 de 2015, T-924 de 2014, T-078 de 2013, T-750 de 2011, T-134 de 2010, T-1037 de 2008, T-634 de 2005, entre otras.

[48] Sentencias T-239 de 2021 y T-015 de 2022.

[49] Ibid.

[50] Ibid.

[51] Sentencia T-750 de 2011.

[52] Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.6.

[53] Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.8.

[54] Sentencias T- 015 de 2022 y T-457 de 2024.

[55] Estas obligaciones son retomadas de la recopilación que hicieron las sentencias T-015 de 2022, T-123 de 2023 y T-457 de 2024 sobre la protección de personas líderes sociales y defensoras de derechos humanos a cargo de la UNP.

[56] Sentencia T-239 de 2021.

[57] Sentencia T-707 de 2015.

[58] Sentencia T-591 de 2013.

[59] Ibid.

[60] Sentencia T-015 de 2022.

[61] Sentencia T-059 de 2012.

[62] Sentencia T-015 de 2022.

[63] Sentencia SU 546 de 2023.

[64] Sentencia SU 546 de 2023.

[65] Expediente Digital T-10.684.896. Documento denominado "Procesos_2_02PRUEBAS.pdf". Pág 15-16.

[66] Expediente Digital T-10.684.896. Documento denominado "Procesos_2_02PRUEBAS.pdf". Pág 17.

[67] Expediente Digital T-10.684.896. Documento denominado "Procesos_2_02PRUEBAS.pdf". Pág 19.

[68] Expediente Digital T-10.684.896. Documento denominado "Procesos_2_02PRUEBAS".
Pág 32.

This version of Total Doc Converter is unregistered.