

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-457/24

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Motivación de medidas de protección a partir de estudios técnicos se justifica en el derecho al debido proceso y en los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección

[i] la UNP vulneró el derecho al debido proceso del (primer accionante) y, por esta vía, se configuró una amenaza a sus derechos a la seguridad personal y a la vida... la decisión de reajustar las medidas de protección no cumple con el estándar de motivación que la jurisprudencia constitucional exige a las decisiones de la UNP... [ii] la UNP vulneró el derecho al debido proceso del (segundo accionante) al no indicar todos los elementos técnicos con incidencia en el proceso de determinación de las medidas de protección. En concreto, el porcentaje de riesgo como factor objetivo que permite, en parte, la justificación de las medidas adoptadas. Esta situación, sumada a la falta de profundización en la incidencia que los contextos identificados en las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo tuvieron en el caso concreto, implica que la Resolución... no cumplió con los estándares a los que se ha referido la jurisprudencia constitucional.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Se dio respuesta a accionante en relación con solicitud de medidas especiales y expeditas de prevención y protección

(...) por una actuación voluntaria de la UNP, el (accionante) vio satisfecha su pretensión principal a partir del reforzamiento de las medidas de protección que le habían sido reconocidas, tal y como lo muestra el siguiente cuadro.

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

POBLACIÓN LÍDER Y DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS-Concepto

POBLACIÓN LÍDER Y DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS-Gozan de protección constitucional reforzada por ser sujetos en situación especial de indefensión y vulnerabilidad

DERECHOS DE LA POBLACIÓN LÍDER Y DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS-Deberes del

Estado en relación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Adopción de medidas de protección, prórroga o retiro

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

ACTUACION TEMERARIA Y COSA JUZGADA EN MATERIA DE TUTELA-Inexistencia para el caso

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Reiteración de jurisprudencia

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Primera de Revisión de Tutelas

SENTENCIA T-457 DE 2024

Referencia: Expedientes AC T-10.236.794 y T-10.239.819.

Acciones de tutela formuladas por los señores Juan y Pedro en contra de la Unidad Nacional de Protección.

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo

Bogotá D.C., veintinueve (29) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Diana Fajardo Rivera y Natalia Ángel Cabo, quien la preside, y el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 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 en el marco del proceso de revisión del fallo de tutela de única instancia proferido por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Tres Caminos el 15 de enero de 2024, dentro de la acción de tutela promovida por el señor Juan en contra de la Unidad Nacional de Protección. Igualmente, la decisión se expide dentro del proceso de revisión del fallo de única instancia proferido el 6 de marzo de 2024 por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de La Esperanza, en el marco de la acción de tutela presentada por el señor Pedro en contra de la Unidad Nacional de Protección.

Ambos expedientes fueron seleccionados para revisión y acumulados mediante auto del 26 de junio 2024 por la Sala de Selección de Tutelas Número Seis. Por reparto, le correspondió a la magistrada Natalia Ángel Cabo la sustanciación y elaboración de la ponencia.

Aclaración previa

De conformidad con lo señalado en la Circular No. 10 de 2022, expedida por la presidencia de la Corte Constitucional y relacionada con la “anonimización de nombres en las providencias disponibles al público en la página web de la Corte Constitucional”, dado que la presente sentencia contiene información de personas en situaciones de riesgo por sus labores como defensores de derechos humanos y líderes sociales se proferirán dos versiones de la sentencia. En esta, que será la publicada en la página web de la Corte, los nombres usados son ficticios para garantizar la protección de sus derechos a la intimidad y a la seguridad personal. Igualmente, son ficticios los nombres de los municipios en los que ocurrieron los hechos.

Síntesis de la decisión

En esta oportunidad, la Corte estudió los casos de los señores Juan y Pedro. Ambos son defensores de derechos humanos, líderes sociales y hacen parte de organizaciones de víctimas del conflicto. El señor Juan presentó una acción de tutela en contra de la UNP debido a que esta adoptó una decisión en la que redujo su esquema de protección. Según indicó el accionante, después de esa decisión se presentaron nuevos hechos que pusieron en riesgo su seguridad personal y demostraron la insuficiencia de las medidas de protección con las que quedó. Por su parte, el señor Pedro sostuvo que las medidas otorgadas por primera vez por parte de la UNP eran insuficientes de acuerdo con su nivel de riesgo. De hecho, con

posterioridad al otorgamiento, el señor Pedro fue víctima de un atentado, situación que lo condujo a presentar la acción de tutela.

Después de concluir que ambos casos cumplen los presupuestos de procedibilidad, la Corte se refirió a la importante labor de las personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en el marco de un Estado democrático, pluralista y participativo. Luego, a partir de los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Defensoría del Pueblo y de lo reconstruido en decisiones pasadas de esta Corte, la Sala de Revisión puso de presente el difícil y peligroso contexto en el que los defensores de derechos humanos y líderes sociales realizan sus actividades. La sentencia también reiteró la jurisprudencia sobre las obligaciones específicas que tiene el Estado colombiano respecto de la garantía de derechos y la protección de la población de defensores de derechos humanos y líderes sociales. Por último, y antes de abordar el estudio de los casos en concreto, la Corte se refirió a las competencias de la Unidad Nacional de Protección y al alcance del debido proceso dentro de sus actuaciones en la valoración del riesgo y la adopción de medidas de protección.

En el caso del señor Juan, este tribunal estudió como cuestión previa la posible configuración de una carencia actual de objeto la cual fue descartada. En consecuencia, la Corte se pronunció de fondo y encontró que la UNP vulneró los derechos fundamentales del accionante porque la reducción de las medidas de protección no se basó en un estudio objetivo de los cambios en el nivel de riesgo ni la entidad justificó con suficiencia su decisión. La Corte encontró, además, que la UNP no hizo un análisis adecuado de los contextos descritos en las alertas tempranas e informes de la Defensoría del Pueblo. Por estos motivos, se ordenó un nuevo procedimiento de evaluación de riesgo que cumpla los estándares constitucionales.

En el caso del señor Pedro la Corte concluyó que se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado. En efecto, por actuaciones realizadas fuera del trámite de tutela, la UNP adoptó medidas de emergencia que implicaron el fortalecimiento del esquema de protección del accionante. Además, el mantenimiento de estas medidas fue recomendado por el Comité de Evaluación de Nivel de Riesgo y Recomendación de Medidas y la UNP las adoptó en el marco del proceso de evaluación de riesgo que culminó con posterioridad al fallo de primera instancia. De este modo, la Corte consideró que la pretensión del accionante fue satisfecha

en tanto la UNP fortaleció las medidas de protección que le fueron otorgadas inicialmente.

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. A continuación, para mayor claridad, se expondrán los antecedentes de cada expediente de manera separada.

1.1. Expediente T-10.236.794: Juan en contra de la Unidad Nacional de Protección

2. El señor Juan presentó una acción de tutela en contra de la Unidad Nacional de Protección (en adelante: UNP), con la finalidad de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad, a la seguridad personal, a la igualdad y al debido proceso. A continuación, se describen los hechos centrales de la acción de tutela y las actuaciones surtidas en el trámite.

1.1.1. Hechos y acción de tutela

3. El señor Juan manifestó que es víctima del conflicto armado, líder social, representante legal de la Fundación Orquídeas, defensor de derechos humanos, miembro de la Mesa de víctimas de Tres Caminos, líder de restitución de tierras, coordinador de la Asociación Enlace —capítulo San Francisco— y coordinador de la mesa municipal de víctimas del conflicto armado de Campoverde.

4. En la Resolución 3**9 de 2022, el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas de la UNP catalogó el nivel de riesgo del señor Juan como extraordinario y le asignó un esquema de dos escoltas, un vehículo blindado, un chaleco blindado y un celular.

5. El 25 de septiembre de 2023, a través de correo electrónico, el señor Juan fue notificado de la Resolución 6**2 del 4 de septiembre de 2023. En el acto administrativo la UNP reiteró como extraordinario el nivel de riesgo del accionante, pero decidió ajustar sus medidas de protección en el sentido de retirarle el vehículo y uno de los escoltas. Según el señor Juan, esa decisión no estuvo precedida de estudios sobre los impactos en su seguridad. Además, el accionante indicó que debía desplazarse en vehículos de servicio público con su chaleco y escolta armado. En su criterio, esa situación podía implicar un riesgo no solo para su integridad, sino también para la de otros ciudadanos en tanto el ejercicio de sus actividades

exige el desplazamiento constante a zonas con presencia de grupos armados organizados.

6. El 9 de octubre de 2023, el señor Juan presentó un recurso de reposición en contra de la Resolución 6**2 del 4 de septiembre de 2023. Como fundamento del recurso, el actor indicó que el acto administrativo no fue debidamente motivado ya que no se indicaron las razones por las que las medidas de seguridad retiradas no eran necesarias. Adicionalmente, el accionante reprochó que el analista de la UNP encargado de evaluar su nivel de riesgo: (i) no visitó los lugares y territorios que frecuenta; (ii) no tuvo en cuenta las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo; y (iii) desconoció su calidad de director y coordinador de la mesa efectiva de víctimas del municipio de Campoverde.

7. En el cuestionamiento específico de la omisión de las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, el señor Juan expuso que la alerta AT-019 de noviembre de 2023, identificó una serie de elementos contextuales de amenaza para las personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales de 706 municipios del país. En la mencionada alerta, la Defensoría del Pueblo afirmó que el nivel de riesgo para esta población en el municipio de Campoverde es alto. Además, en este contexto, la Defensoría del pueblo indicó que el nivel de riesgo es mayor para los integrantes de la mesa departamental y municipal de participación efectiva de víctimas. En la misma línea, el accionante expuso que en el informe de seguimiento No. 025-2023 para la alerta temprana No.044-2019 se hizo referencia a las amenazas recibidas por él y otras personas a través de mensajes de texto.

8. En la Resolución 8**0 del 23 de noviembre de 2023 —notificada al accionante el 12 de diciembre de ese año— la UNP resolvió de manera negativa el recurso de reposición formulado por el señor Juan en contra de la decisión que ajustó sus medidas de protección. Además, la accionada rechazó por improcedente el recurso de apelación formulado por el señor Juan. Según afirmó la entidad, dicho recurso no es procedente de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011.

9. El 18 de diciembre de 2023, el accionante presentó una acción de tutela previa a esta en contra de la UNP en la que invocó la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad, a la seguridad personal y a la igualdad. El conocimiento de esa acción constitucional le correspondió al Juzgado Cuarto Penal del Circuito Especializado de Tres Caminos. No obstante, debido a la vacancia judicial, la situación del señor Juan quedó

indefinida.

10. Después de la presentación de esa primera acción de tutela ocurrieron nuevos hechos que amenazaron la seguridad del señor Juan. En concreto, el 21 de diciembre de 2023 el actor recibió un mensaje amenazante de parte de personas que se identificaron como miembros de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (en adelante: AGC) y que lo catalogaron como objetivo militar. Ese mismo día unos hombres indagaron por su ubicación bajo el pretexto de que necesitaban hablar con él. Además, el señor Juan afirmó que se ofrecen cerca de siete millones de pesos por su asesinato.

11. Con base en los hechos relatados, y sin que se hubiese resuelto la acción de constitucional antes mencionada, el señor Juan inició este proceso de tutela, en el cual solicitó el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la seguridad personal en conexidad con los derechos a la igualdad y al debido proceso. El accionante enfatizó que ocurrieron nuevos hechos desde la presentación de la acción de tutela previa cuya definición quedó en suspenso por la vacancia judicial del mes de diciembre de 2023.

12. Como pretensiones, el señor Juan solicitó: (i) el decreto de una medida provisional orientada a que se restituyan las medidas de protección retiradas con la Resolución 6**2 del 4 de septiembre de 2023, proferida por la UNP; (ii) que se ordene la restitución definitiva de dichas medidas de protección; (iii) que se ordene a la UNP que, en el futuro, adelante las valoraciones del riesgo del accionante con base en el marco normativo existente y en consideración a las actividades desarrolladas por él; y (iv) que se prevenga a la UNP y al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas para que se abstengan de incurrir en las acciones y omisiones que dieron lugar a la solicitud de amparo del señor Juan.

13. El conocimiento de la acción de tutela le correspondió, en primera instancia, al Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Tres Caminos. En auto del 28 de diciembre de 2023, esta autoridad judicial decretó la medida provisional solicitada por el señor Juan y vinculó al Juzgado Cuarto Penal del Circuito Especializado de Tres Caminos.

2.1.2. Respuestas a la acción de tutela

14. El 2 de enero de 2024, la UNP remitió su respuesta a la acción de tutela. En primer lugar, la accionada manifestó que, a través de una comunicación interna dirigida al Grupo de

Implementación de la Subdirección de Protección, ordenó el cumplimiento de la medida provisional decretada por el juez. En segundo lugar, la UNP indicó que desde el año 2012 atiende al señor Juan, quien recibió las siguientes evaluaciones de riesgo:

Tabla 1.

Tabla extraída de la respuesta de la UNP.

15. Para la UNP, la información anterior da cuenta de que garantizó los derechos fundamentales del accionante. Sin embargo, la accionada puso de presente que el señor Juan acude a la acción de tutela cada vez que le es notificado un ajuste a sus medidas de protección. En concreto, la entidad advirtió que, desde el año 2016, el accionante interpuso ocho acciones de tutela.

16. Respecto a la evaluación de riesgo, la UNP explicó que existen tres resultados posibles, según el porcentaje que se obtiene con la aplicación de la matriz utilizada por el Comité de Evaluación de Nivel de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM): riesgo ordinario (de 0% a 49%); riesgo extraordinario (de 50% a 79%), o riesgo extremo (de 80% a 100%). Además, la UNP indicó que no todas las personas en el rango extraordinario son beneficiarias de las mismas medidas de protección en tanto la determinación de las medidas depende del porcentaje, así como de las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que se desplazan las personas y realizan sus actividades. En esta línea, la entidad enfatizó que, en la última evaluación, el señor Juan obtuvo un 50,55%, lo que implica un riesgo mínimo dentro de las posibles escalas de riesgo extraordinario.

17. Por otro lado, la UNP sostuvo que se encuentra en curso un nuevo proceso de evaluación del nivel de riesgo del señor Juan. Según la entidad, en el marco de ese nuevo proceso, se tendrían en cuenta los hechos posteriores a la última evaluación efectuada y el accionante podría poner en conocimiento de la UNP cualquier riesgo o amenaza recibida. En este sentido, la UNP consideró que el señor Juan desconoció el carácter subsidiario de la acción de tutela, pues está en curso un nuevo proceso tendiente a determinar su nivel de riesgo ante la autoridad competente. Con base en esos argumentos, la UNP pidió al juez declarar improcedente la acción de tutela o, de manera subsidiaria, negar el amparo constitucional.

18. El 3 de enero de 2024, el Ministerio del Interior remitió su respuesta a la acción de tutela.

De acuerdo con esta entidad, la competencia respecto de las actuaciones pretendidas por el señor Juan están asignadas a la UNP desde el 1 de noviembre de 2011. En este sentido, el Ministerio precisó que no tiene legitimación en la causa por pasiva y solicitó ser desvinculado del trámite constitucional.

19. El Juzgado Cuarto Penal del Circuito Especializado de Tres Caminos no se pronunció frente a la acción de tutela.

3.1.3. Sentencia objeto de revisión

20. El Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Tres Caminos, en sentencia del 15 de enero de 2024, declaró improcedente la acción de tutela formulada por el señor Juan y levantó la medida provisional decretada en el auto admisorio. En concreto, el juez consideró que la acción de tutela no cumplía el presupuesto de subsidiariedad por dos razones. Por un lado, porque estaba pendiente de definición la acción de tutela presentada por el señor Juan el 18 de diciembre de 2023 debido a la vacancia judicial. Por otro, porque el accionante cuenta con el procedimiento indicado por la UNP para obtener la protección de sus derechos.

2.2. Expediente T-10.239.819: Pedro en contra de la Unidad Nacional de Protección

21. El señor Pedro presentó una acción de tutela en contra de la UNP, con la pretensión de que se amparen sus derechos fundamentales al debido proceso, a la integridad personal, a la dignidad, a la seguridad personal y a la vida. A continuación, se describen los principales hechos de la acción de tutela y las actuaciones adelantadas.

1.2.1. Hechos y acción de tutela

22. El señor Pedro indicó que es defensor de derechos humanos, víctima del conflicto armado, coordinador de la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas del municipio de La Esperanza —donde tiene su domicilio—, consejero de juventudes y secretario de Veedurías acciones de paz. Según el accionante, desde el 2021 ha documentado y denunciado las siguientes amenazas y hechos que comprometen su seguridad:

Tabla 2.

Fecha

Descripción de los hechos

Agosto de 2021

26 de agosto de 2022

El accionante recibió amenazas de las AGC tras negarse a transportar municiones hacia las áreas rurales del municipio de La Esperanza. Ese grupo armado lo declaró objetivo militar y le dio un término de 24 horas para abandonar el municipio.

Octubre de 2021

El señor Pedro fue víctima de un atentado. Dos hombres que se movilizaban en una motocicleta le dispararon y tuvo que solicitar acompañamiento de la Policía Nacional.

8 de mayo de 2022

Dos hombres intentaron dispararle al accionante mientras se encontraba en una celebración familiar. Este hecho fue denunciado.

17 y 18 de marzo de 2023

El actor no pudo salir de su casa para ejercer sus actividades porque era vigilado por dos hombres armados.

2 de abril de 2023

El accionante recibió una amenaza telefónica como consecuencia de su trabajo en la documentación y denuncia de fosas comunes. Los victimarios le dieron 24 horas para “renunciar a la mesa”.

23. En la Resolución 3**7 del 11 de mayo de 2023, la UNP le asignó al señor Pedro un chaleco blindado y un medio de comunicación. Sin embargo, el accionante presentó una acción de tutela previa a esta, debido a que consideró que dichas medidas no eran adecuadas para garantizar su seguridad y que, por el contrario, aumentaban su nivel de

riesgo. En esta línea, el tutelante precisó que el uso del chaleco y del medio de comunicación llama la atención de los grupos armados. En el fallo del 14 de agosto de 2023, el Juzgado Laboral del Circuito de La Esperanza declaró improcedente esa acción de tutela.

24. El 20 de febrero de 2024, el accionante sufrió un nuevo atentado. Cuando salió de su casa en horas de la madrugada para guardar su motocicleta, una persona que se movilizaba en otro vehículo de ese tipo le gritó “sapo hijueputa” y le disparó en dos oportunidades. Según el señor Pedro, logró lanzarse al suelo y luego corrió dentro de la casa para ponerse a salvo.

25. El señor Pedro concluyó que las medidas de protección adoptadas por la UNP no son adecuadas frente a los riesgos que enfrenta. Con base en estos hechos, el actor solicitó que se ordene a la UNP: (i) implementar medidas de protección urgentes a través del trámite de emergencia; (ii) realizar la evaluación de riesgo y adoptar medidas de protección adecuadas en el marco de las circunstancias fácticas, los riesgos que enfrenta y su vulnerabilidad; (iii) como medidas provisionales, efectuar patrullajes periódicos para contrarrestar sus niveles de riesgo y conceder un esquema de protección compuesto por un vehículo, un conductor y un escolta, entre otras. Finalmente, el accionante pidió al juez (iv) vincular a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV), a la Gobernación del San Francisco, a la Defensoría del Pueblo, a la Fiscalía General de la Nación, a la Policía Nacional y a la Personería Municipal de La Esperanza.

26. El conocimiento de la acción de tutela le correspondió al Juzgado Primero Laboral del Circuito de La Esperanza. Mediante auto del 22 de febrero de 2024, esta autoridad judicial: (i) admitió la acción de tutela; (ii) vinculó a la UARIV, a la Gobernación del San Francisco, a la Defensoría del Pueblo, a la Fiscalía General de la Nación, a la Policía Nacional y a la Personería Municipal de La Esperanza y; (iii) decretó una medida provisional consistente en ordenarle a la Policía Nacional adoptar medidas “como visitas periódicas o patrullaje constantes en la residencia del accionante”.

2.2.2. Respuestas a la acción de tutela

27. El 23 de febrero de 2024, la Fiscalía 36 Seccional de Vida, Feminicidios y Amenazas remitió su respuesta a la acción de tutela. La entidad solicitó su desvinculación del trámite por considerar que las pretensiones del tutelante se encuentran dentro del ámbito de

competencias de la UNP. En relación con las denuncias presentadas por el señor Pedro, la mencionada Fiscalía manifestó que una fue archivada el 29 de enero de 2024 por inexistencia de la conducta y otra se encuentra en etapa de indagación. Posteriormente, el 26 de febrero de 2024, se recibió otra respuesta de la Fiscalía General de la Nación. En esta oportunidad, por parte de la Fiscalía 6 delegada ante los jueces penales municipales de Tres Caminos. En la respuesta, esta entidad indicó que el 20 de febrero de 2024, el señor Pedro presentó otra denuncia que se encuentra a su cargo. A pesar de que solo habían transcurrido tres días desde la radicación, esta fiscalía informó que solicitó a la UNP una valoración de riesgo en favor del accionante. Como anexo de su respuesta, la entidad aportó copia de la solicitud.

28. El 26 de febrero de 2024, la Defensoría del Pueblo allegó una respuesta provisional. En esta, la entidad precisó que desde el 21 de febrero de 2024 realizó diversas activaciones de ruta en el caso del señor Pedro con la finalidad de que la UNP, la Fiscalía y la Policía Nacional adoptaran las medidas necesarias para proteger su vida. La Defensoría indicó que verificó la solicitud de inclusión en el RUV ante la Personería de La Esperanza y que el 22 de febrero de 2024 la Policía Nacional entrevistó al accionante para conocer su nivel de riesgo. Además, esta autoridad afirmó que adelantó gestiones tendientes a que la UNP realice un estudio de riesgo de manera urgente, pues advirtió que el caso del señor Pedro es “absolutamente delicado”. Finalmente, la Defensoría del Pueblo sostuvo que coadyuva las pretensiones formuladas en la acción de tutela e hizo énfasis en que los hechos tienen lugar en un territorio identificado en la Alerta Temprana 044 de 2019. Como anexos de su respuesta, la entidad aportó copia de diversas solicitudes que dirigió a la Alta Consejería para la Paz, la Policía Metropolitana, la Fiscalía Seccional del San Francisco, la UNP y la Personería de La Esperanza con la finalidad de lograr la garantía de los derechos del actor.

29. También el 26 de febrero de 2024, la UARIV remitió su respuesta a la acción de tutela. Esta autoridad afirmó que no tiene competencia para satisfacer las pretensiones formuladas por el señor Pedro. Después de hacer un recuento de sus competencias, la UARIV pidió que se declare improcedente la acción de tutela y su desvinculación del trámite.

30. El 26 de febrero de 2024, la Gobernación del San Francisco contestó la acción de tutela. Esta autoridad territorial le solicitó al juez abstenerse de proferir un fallo condenatorio en su contra puesto que, según sostuvo, la presunta vulneración o amenaza de los derechos

fundamentales del accionante sería imputable a la UNP. En consecuencia, la entidad manifestó que carece de legitimación en la causa por pasiva y pidió su desvinculación.

31. La UNP, la Personería Municipal de La Esperanza y la Policía Nacional se abstuvieron de contestar la acción de tutela.

3.2.3. Sentencia objeto de revisión

32. El 6 de marzo de 2024, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de La Esperanza declaró improcedente la acción de tutela presentada por el señor Pedro. El juez indicó que dentro de las pruebas del expediente está la solicitud presentada por el actor ante la UNP, en la que pidió la aplicación del trámite de emergencia previsto en el artículo 2.4.1.2.9 del Decreto 1066 del 2015. Además de dicha solicitud, tanto la Fiscalía delegada ante los jueces penales municipales de Tres Caminos como la Defensoría del Pueblo requirieron a la UNP y a otras autoridades con competencias para garantizar la protección del señor Pedro. En este orden de ideas, el juez expuso que se encuentra en curso el procedimiento para la determinación del nivel de riesgo del accionante por parte de la UNP y que este cuenta con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para impugnar la decisión de la entidad. El juez resaltó que los jueces de tutela no tienen la autoridad y capacidad para evaluar las medidas de protección y que, en este caso, era necesario esperar la determinación de la UNP en el marco del procedimiento de evaluación de nivel de riesgo que se encontraba en curso. No obstante, el juez conminó a la UNP para que diera trámite a la solicitud del señor Pedro tan pronto como fuese posible.

4.2.4. Actuaciones en sede de revisión

33. En auto del 16 de agosto de 2024, la magistrada ponente decretó pruebas en los dos expedientes revisados con el propósito de conocer los resultados de los procedimientos de evaluación del riesgo que se encontraban en curso para la fecha en la que se proferieron los respectivos fallos de tutela. Además, en ese auto se le pidió a los accionantes informar si después de las decisiones de instancia se presentaron nuevos hechos que amenazaran su seguridad personal y se requirió al Juzgado Cuarto Penal del Circuito Especializado de Tres Caminos para que aportara los fallos proferidos dentro de la primera acción de tutela presentada por el señor Juan. A continuación, se exponen los puntos principales de cada respuesta recibida.

Tabla 3.

Parte o interviniente

Contenido de la respuesta

Juzgado Cuarto Penal del Circuito Especializado de Tres Caminos.

El juzgado envió la sentencia proferida el 23 de enero de 2024. Allí se advierte que la acción de tutela fue presentada por el señor Juan después de que la UNP decidió no reponer la Resolución 8**0 de 2023. En el referido fallo se negó el amparo constitucional y no se estudiaron los hechos ocurridos el 21 de diciembre de 2023, cuando el señor Juan recibió nuevas amenazas.

Señor Juan.

El accionante manifestó que desde el mes de noviembre del año 2023 se intensificaron las amenazas en contra de él y de su familia, especialmente después de las elecciones realizadas en octubre de ese año en las que su pareja resultó electa como concejal. Según precisó el señor Juan, el 24 de diciembre de 2023 presentó la denuncia por las amenazas que recibió a través de mensaje de texto el 21 de diciembre de ese año. Además, tuvo que trasladarse a la ciudad de Tres Caminos para salvaguardar su integridad.

Posteriormente, el 8 de mayo de 2024, el tutelante presentó una nueva denuncia debido a que en las calles del municipio de Campoverde apareció un panfleto con imágenes de una persona desmembrada en el que se podía leer: “Juan así vas a quedar tú concejal tus escoltas estás advertido A.G.C. sapo”. Igualmente, en esa ocasión, el accionante puso en conocimiento de la Fiscalía un nuevo mensaje amenazante en el que le pedían renunciar al concejo y a la coordinación de la mesa de víctimas e irse del municipio.

El 21 de agosto de 2024, el señor Juan presentó otra denuncia porque en medio de una reunión de la Mesa departamental de víctimas del San Francisco varios de los integrantes recibieron mensajes en los que les indicaban que eran objetivos militares. Además, el accionante sostuvo que durante el mes de agosto de 2024 recibió llamadas amenazantes de

números privados.

El señor Juan afirmó que todas las amenazas y denuncias presentadas fueron puestas en conocimiento de la UNP.

Finalmente, el accionante indicó que entre el 6 y el 27 de agosto de 2024 contó solo con un escolta, pero que la UNP le restableció las medidas de protección anteriores en esta última fecha, es decir, otro escolta y el vehículo.

UNP

Sobre el caso del señor Juan, la entidad informó que el procedimiento de evaluación que se encontraba pendiente cuando se profirió el fallo de instancia concluyó con las siguientes recomendaciones del CERREM: (i) finalizar el vehículo blindado, una persona de protección y el medio de comunicación y, (ii) ratificar una persona de protección y un chaleco blindado. Estas recomendaciones fueron adoptadas mediante la Resolución 2**0 del 30 de abril de 2024, frente a la cual el accionante presentó recurso de reposición que fue negado por la entidad.

La UNP afirmó que durante el procedimiento de evaluación de riesgo tuvo en cuenta los hechos relatados por el accionante en una entrevista que se realizó el 4 de diciembre de 2023. Asimismo, la entidad precisó que en el estudio se valoraron las alertas tempranas 044 de 2019 y 019 de 2023. De acuerdo con la entidad, las denuncias no pueden ser consideradas de manera aislada, sino que los analistas de riesgo las valoran en el contexto y en aplicación del instrumento estándar de evaluación avalado por la Corte Constitucional en el Auto 266 de 2009.

Por otro lado, la entidad manifestó que actualmente el señor Juan cuenta con una persona de protección y un chaleco blindado y que los demás hechos sobrevinientes que él puso en conocimiento de la Corte en sede de revisión deben ser tenidos en cuenta “cuando se deba realizar un nuevo estudio de riesgo”.

La UNP le pidió a la Corte estudiar si el tutelante incurrió en temeridad al haber presentado dos acciones de tutela por los mismos hechos.

Departamento de Policía del San Francisco

Esta autoridad remitió copia de las activaciones de ruta que realizó los días 6 de junio, 4 de julio y 24 de agosto con el propósito de que las autoridades competentes ejercieran sus competencias en el caso del señor Juan.

Defensoría delegada para asuntos constitucionales y legales

La entidad indicó que la Defensoría Regional de San Francisco tuvo conocimiento de las amenazas recibidas por el señor Juan el 23 de agosto de 2024 y activó el protocolo de protección ante la UNP, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo manifestó que, en comunicación telefónica, el accionante indicó que desde finales de agosto de 2024 cuenta con un vehículo blindado, dos personas de protección, un chaleco blindado y un medio de comunicación. Esto, en virtud de un fallo de tutela proferido el 26 de agosto de 2024 por el Juzgado Quinto de Familia de Tres Caminos, que dispuso:

“SEGUNDO: ORDENAR la a la Unidad de Nacional de Protección UNP, al Cuerpo Técnico Análisis de Riesgo CTAR, al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas CERREM, mantener las medidas de protección con las que contaba el accionante anterior a la expedición de la Resolución DGRP 002**0 de 2024, hasta tanto se realice un nuevo evaluación de nivel de riesgo, teniendo en cuenta los hechos sobrevinientes, puesto en su conocimiento, como también la última alerta temprana 018 de 2023 expedida por la Defensoría del Pueblo”.

Como anexo de su intervención, la Defensoría remitió el informe de cumplimiento y la impugnación presentados por la UNP en contra del referido fallo de tutela. Así mismo, la Defensoría aportó constancia de las activaciones de ruta a las que se refirió en su intervención.

Expediente T-10.239.819

Tabla 4.

Parte o interviniente

Contenido de la respuesta

Señor Pedro

El accionante manifestó que, después del fallo de instancia, recibió amenazas a través de mensaje de texto y llamadas telefónicas. En concreto, los días 10 de marzo, 29 de mayo, 2 de junio y 8 de agosto de 2024.

Por otro lado, el señor Pedro indicó que, al parecer, la UNP no ha tenido en cuenta las diferentes alertas tempranas que emitió la Defensoría del Pueblo sobre el departamento de San Francisco y su municipio en particular. Sobre este contexto, el accionante precisó que durante los últimos 3 meses se incrementaron los homicidios en su municipio y que las amenazas en contra de líderes sociales no han parado.

El accionante resaltó que cuenta con una medida de emergencia desde el 4 de marzo de 2024 (ratificada en la Resolución 4**2 de 2024) que consta de un hombre de protección y de apoyo para transporte por 1 SMLMV. Esto, además del chaleco y el medio de comunicación con el que ya contaba. No obstante, el señor Pedro sostuvo que el analista encargado de adelantar la valoración de riesgo perdió toda la información que había recaudado en su caso y se comunicó con él para que le remitiera de nuevo información relevante.

Con todo, el tutelante advirtió que actualmente se está adelantando un nuevo procedimiento de evaluación debido a los hechos sobrevinientes que ocurrieron y que presenciaron los escoltas encargados de su protección. Además, el accionante precisó que la empresa Máximum realizó diferentes recomendaciones a la UNP para extremar sus medidas de protección. Sin embargo, la recomendación anexada por el accionante en este sentido estuvo dirigida al personal que le brinda protección y está relacionada con el cumplimiento de los protocolos.

Por último, el señor Pedro indicó que tuvo que cambiar de residencia en varias oportunidades para reducir su nivel de riesgo y que ya ninguno de sus familiares le dan alojamiento por temor a poner en riesgo su seguridad personal.

UNP

La entidad manifestó que, mientras adelantaba el procedimiento de evaluación de riesgo que se encontraba vigente para el momento en que se profirió el fallo de instancia, otorgó al

accionante una medida de emergencia consistente en: “esquema tipo ligero conformado por una (1) persona de protección y un (1) apoyo de transporte en cuantía de un (1) SMMLV. Ratificar un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado”. Estas medidas de protección fueron ratificadas posteriormente por recomendación del CERREM y adoptadas en la Resolución 4**2 del 17 de junio de 2024.

Por otro lado, la UNP afirmó que durante el procedimiento de evaluación de riesgo se tuvieron en cuenta las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, especialmente la AT 019 de 2023 sobre el alto riesgo de las personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en el municipio de La Esperanza. No obstante, la autoridad manifestó que en el instrumento estándar de valoración de riesgo del caso y en su sistema de correspondencia no hay registro de las solicitudes formuladas por la Fiscalía 6 delegada ante los jueces penales municipales de Tres Caminos.

Al pronunciarse sobre lo indicado por el accionante en sede de revisión, la UNP hizo un recuento de las informaciones que recibió sobre el atentado en contra del señor Pedro. En esta línea, la entidad reiteró que en la determinación de las medidas otorgadas en la Resolución 4**2 de 2024 tuvo en cuenta todas las circunstancias personales, profesionales y familiares del accionante, así como las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo.

Defensoría delegada para asuntos constitucionales y legales

La entidad indicó que la Defensoría Regional de San Francisco tuvo conocimiento de las amenazas recibidas por el señor Pedro el 23 de agosto de 2024 y activó el protocolo de protección ante la UNP, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional.

Además, la Defensoría advirtió que el señor Pedro le confirmó telefónicamente que cuenta actualmente con una persona de protección, un medio de comunicación, un chaleco blindado y asistencia para transporte.

. CONSIDERACIONES

1. %1.1. Competencia

34. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los

artículos 86, inciso 3, y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

1.2. Problema jurídico y estructura de la decisión

35. En el expediente T-10.236.794, el señor Juan consideró vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad, a la seguridad personal y al debido proceso debido a que la UNP redujo las medidas de protección que le habían sido asignadas. En contra de esa decisión, el accionante formuló algunos argumentos que se pueden clasificar en dos grupos. Por un lado, para el actor la decisión de reajustar las medidas se tomó sin tener en cuenta todos los elementos que permiten determinar su nivel de riesgo, lo que implicó la vulneración de su derecho al debido proceso. Por otro lado, para el señor Juan la reducción de las medidas de seguridad puso en riesgo su integridad y su vida. En esta línea, el tutelante refirió algunas amenazas y situaciones de riesgo posteriores a la decisión de la UNP de reducir las medidas de seguridad.

36. En el expediente T-10.239.819, el señor Pedro invocó la protección de los mismos derechos. En este caso el accionante consideró que las medidas adoptadas por la UNP son insuficientes e inadecuadas para garantizar su seguridad. Para llegar a esa conclusión, el señor Pedro sostuvo que la entidad no identificó ni valoró adecuadamente todas las circunstancias que ponen en riesgo su seguridad personal.

37. En este contexto, es posible afirmar que, si bien hay diferencias entre ambos casos, en las dos acciones de tutela existen cuestionamientos al procedimiento adelantado por la UNP para determinar el nivel de riesgo y establecer o reajustar las medidas de seguridad de cada uno de los accionantes. Igualmente, los tutelantes consideran que esa inadecuada valoración de sus niveles de riesgo se traduce en amenazas a su integridad, a su seguridad personal y a su vida. De hecho, en ambos casos sucedieron hechos posteriores a las decisiones de la UNP que así lo demostrarían. En consecuencia, esta sentencia deberá resolver el siguiente problema jurídico:

38. ¿Vulneró la Unidad Nacional de Protección los derechos al debido proceso, a la integridad, a la seguridad personal y a la vida de una persona que es líder social y defensora de derechos humanos al adoptar medidas de protección o reajustar las existentes sin considerar las distintas amenazas y elementos contextuales?

39. Para resolver esta cuestión, primero la Corte analizará, como asuntos previos, si en el caso del señor Juan existe una cosa juzgada constitucional y si en los dos asuntos a estudiar se configuró o no el fenómeno de la carencia actual de objeto como consecuencia de los hechos sobrevinientes que fueron conocidos en sede de revisión. En segundo lugar, la Corte analizará si las acciones de tutela objeto de estudio son procedentes.

40. En tercer lugar, en caso de que se acredite el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad, la Corte seguirá el siguiente orden: (i) se hará referencia al trabajo de los líderes sociales y de los defensores de derechos humanos; (ii) se reiterarán las obligaciones del Estado frente a la protección de estas personas; (iii) se hará referencia a las competencias de la UNP y se reiterará la jurisprudencia sobre el alcance del debido proceso en el procedimiento de evaluación del riesgo e implementación de medidas de protección a su cargo; y (iv) finalmente, se estudiarán los casos concretos.

1.3. Cuestiones previas.

Expediente T-10.236.794: Juan en contra de la UNP

41. Sobre la cosa juzgada constitucional y la temeridad. La cosa juzgada es una institución que regula la duplicidad en la presentación de varias acciones de tutela. Además, es una figura que pone fin a los debates que resolvieron los jueces, al volverlos inmodificables. La cosa juzgada constitucional ocurre cuando una demanda actual de tutela tiene identidad de objeto, de causa y de partes con un proceso anterior de amparo de derechos que resolvió la Corte Constitucional o que dicha Corporación excluyó de revisión. Esto implica que el asunto no puede ser estudiado de nuevo en virtud del principio de seguridad jurídica. Por lo tanto, el juez debe declarar improcedente cualquier demanda posterior de tutela. Sin embargo, la cosa juzgada se puede desvirtuar si existe un hecho nuevo que no se analizó en el primer proceso o que el accionante no pudo conocer al momento de presentar la demanda.

42. En este caso, el 18 de diciembre de 2023, el señor Juan presentó una acción de tutela anterior a esta en la que solicitó la protección de los derechos fundamentales que le habrían sido vulnerados con la decisión de la UNP de modificar sus medidas de protección. Antes de que esa primera solicitud de amparo fuera resuelta, el señor Juan presentó esta acción de tutela. Según expuso, el Juzgado Cuarto Penal del Circuito Especializado de Tres Caminos —a quien le correspondió el trámite de la primera tutela— entró en vacancia judicial sin adoptar

una decisión y él se vio obligado a acudir a otra tutela debido a que ocurrieron nuevos hechos que amenazaron su seguridad personal. Según precisó el accionante, el 21 de diciembre de 2023 recibió un mensaje amenazante de parte de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y fue buscado por desconocidos que afirmaron tener que hablar con él.

43. En respuesta al auto de pruebas del 16 de agosto de 2024, el Juzgado Cuarto Penal del Circuito Especializado de Tres Caminos aportó el fallo del 23 de enero de 2024 en el que negó las pretensiones del accionante. A la Corte no le corresponde pronunciarse sobre ese proceso dado que no fue seleccionado para revisión y, por tanto, hizo tránsito a cosa juzgada. Con todo, esa situación no impide el pronunciamiento que se hará dentro de este expediente por dos razones. En primer lugar, porque esta acción de tutela fue presentada antes de la ejecutoria de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito Especializado de Tres Caminos, e incluso antes de la sentencia misma. En segundo lugar, porque si bien en ambas acciones de tutela el señor Juan cuestionó las mismas actuaciones de la UNP, lo cierto es que se vio obligado a presentar esta acción de tutela después de que ocurrieron nuevos hechos que amenazaron su seguridad personal y dado que la definición de la primera acción quedó en suspenso por la vacancia judicial.

44. Estas dos razones descartan la posibilidad de que un pronunciamiento en este expediente vulnere el principio de cosa juzgada constitucional. En efecto, esta Corte ha sostenido que es posible pronunciarse de fondo cuando, a pesar de la similitud entre dos expedientes de tutela, la segunda acción se presentó en virtud de la ocurrencia de nuevos hechos o circunstancias que no fueron considerados en la decisión adoptada anteriormente y que tendrían incidencia en la razón de la decisión.

45. Preliminarmente, las situaciones de riesgo que el señor Juan enfrentó con posterioridad a la presentación de la primera acción de tutela —y que no fueron estudiadas en la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito Especializado de Tres Caminos— pueden incidir en la decisión por cuanto podrían implicar una variación en el nivel de riesgo que él enfrenta.

46. Ahora bien, la UNP señaló que el accionante ha presentado ocho acciones de tutela anteriores a esta desde el año 2016. Respecto de ellas también se descarta la configuración de la cosa juzgada puesto que, como se vio, el nivel de riesgo del accionante ha sido variable

durante este tiempo y ha estado determinado por la ocurrencia de hechos nuevos que vulneran o amenazan sus derechos fundamentales. Dado que los hechos que motivan este tipo de acciones de tutela son cambiantes y exigen la adopción de medidas novedosas o su modificación, el examen de cosa juzgada no puede reducirse a la verificación de la existencia de fallos de tutela previos, sino que el juez constitucional debe ser especialmente cuidadoso para detectar hasta qué punto los hechos expuestos son o no los mismos y de qué manera podrían incidir en la adopción de la decisión de amparo.

47. Finalmente, estos argumentos descartan una actuación temeraria. En la jurisprudencia constitucional, la configuración de este fenómeno supone que las personas acudan a múltiples solicitudes de amparo de manera dolosa e injustificada. En este sentido, no se incurre en temeridad cuando, por ejemplo, la persona actúa por miedo insuperable o por la necesidad extrema de defender un derecho fundamental. Esto último es justamente lo que ocurrió en el caso del señor Juan.

48. Sobre la posible configuración de la carencia actual de objeto en este caso. En sede de revisión, la Corte se enteró de que, en el mes de agosto del año 2024, y en cumplimiento de un fallo de tutela, la UNP le reintegró al accionante las medidas de protección que le fueron retiradas con la Resolución 6**2 de 2023. En el referido fallo de tutela, el Juzgado Quinto de Familia de Tres Caminos resolvió:

“SEGUNDO: ORDENAR la a la Unidad de Nacional de Protección UNP, al Cuerpo Técnico Análisis de Riesgo CTAR, al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas CERREM, mantener las medidas de protección con las que contaba el accionante anterior a la expedición de la Resolución DGRP 002**0 de 2024, hasta tanto se realice un nuevo evaluación de nivel de riesgo, teniendo en cuenta los hechos sobrevinientes, puesto en su conocimiento, como también la última alerta temprana 018 de 2023 expedida por la Defensoría del Pueblo”.

49. Esta situación exige un pronunciamiento sobre la posible configuración del fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente, pues aparentemente supone la satisfacción de las pretensiones de la acción de tutela revisada en esta ocasión.

50. Junto al daño consumado y el hecho superado, el hecho sobreviniente es una de las formas en las que puede configurarse el fenómeno de la carencia actual de objeto. No

obstante, lo que caracteriza al hecho sobreviniente es que se presenta cuando ocurre una situación posterior a la acción de tutela que —sin ser la consumación del daño o la superación de la vulneración o amenaza del derecho fundamental— implica que la decisión del juez constitucional carezca de sentido. Esta causal no es homogénea ni se encuentra delimitada, pues existen muchas hipótesis que pueden dar lugar a su configuración. Sin embargo, una de las identificadas en la jurisprudencia ocurre cuando las pretensiones del accionante se satisfacen por el cumplimiento de una decisión judicial proferida por una autoridad que no intervino en el trámite de la acción de tutela.

51. Algunas decisiones de esta Corte estudiaron esta situación en casos similares a este. Es decir, cuando las pretensiones del trámite de tutela revisado por la Corte fueron concedidas con posterioridad a los fallos de instancia en el marco de otra acción de tutela. A continuación, se presentan algunas de esas sentencias con base en el riguroso ejercicio que realizó la reciente sentencia T-092 de 2024.

Tabla 5.

Sentencia

Hechos

Decisión de la Corte

T-004 de 2019

En esta sentencia se estudiaron 8 acciones de tutela presentadas por diferentes autoridades en contra del Tribunal Administrativo de Chocó y del Juzgado Primero Administrativo de Quibdó. Todos los accionantes consideraron que las accionadas vulneraron sus derechos fundamentales con las decisiones adoptadas en el marco de una acción popular y el posterior incidente de desacato.

La Corte evidenció que, con ocasión de una acción de tutela proferida en un trámite diferente al que revisaba, la Subsección A de la Sala Segunda del Consejo de Estado había dejado sin efectos todas las actuaciones surtidas dentro del trámite incidental de desacato de la acción popular. En consecuencia, la Corte declaró la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente.

T-364 de 2019

La Corte estudió las acciones de tutela presentadas en favor de dos niños cuya EPS no autorizó el servicio de acompañamiento terapéutico en ambiente natural.

T-460 de 2019

Se estudió el caso de una persona que prestó sus servicios como soldado profesional durante aproximadamente 9 años. En ese tiempo sufrió una lesión con arma cortopunzante en una de las piernas que le afectó los nervios ciático y tibial. El accionante fue calificado con una PCL de 35,74%, lo que lo convertía en no apto para la actividad militar ni para la reubicación. El accionante cuestionó ese dictamen por considerar que no corresponde a su realidad médica, así como la decisión de retirarlo del servicio que se adoptó con base en la calificación.

La Corte encontró que en el marco de otra acción de tutela se profirió una sentencia de segunda instancia que dejó sin efectos la decisión administrativa de retirar al accionante del servicio y ordenó su reintegro. En consecuencia, la Corte declaró la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente.

T-455 de 2021

Se trató de una acción de tutela contra providencia judicial en la que un juez de familia valoró de manera inadecuada las pruebas que demostraban la relación de padre-hija. Como consecuencia de ello, el juez concedió las pretensiones de la impugnación de paternidad.

La representante legal de la niña había iniciado un trámite de tutela anterior al revisado por la Corte, en el que la decisión de segunda instancia concedió el amparo y ordenó al juez de familia emitir una nueva decisión en la que debería subsanar el error en la aplicación de la figura de la caducidad. Además, la Corte conoció que el juez de familia había cumplido la orden y, al aplicar adecuadamente la caducidad, negó las pretensiones de los demandantes.

La Corte precisó también que el proceso de tutela que generó la configuración de la carencia actual de objeto en el expediente revisado había hecho tránsito a cosa juzgada tras ser excluido de revisión.

T-047 de 2023

Se revisaron 4 casos en los que los accionantes solicitaron que se ordenara a sus EPS la autorización y materialización del servicio de transporte urbano o intermunicipal.

En uno de los casos, la Corte declaró la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente tras advertir que el accionante había presentado dos acciones de tutela previas a la que era objeto de revisión. En uno de esos trámites de tutela, el juez de segunda instancia amparó el derecho a la salud del accionante y ordenó la garantía del servicio de transporte.

T-070 de 2023

Se estudió el caso de un docente que solicitó traslado de municipio como consecuencia de las amenazas que había recibido.

La Corte encontró que, en el marco de una acción de tutela presentada con posterioridad a la del trámite en revisión, se ordenó la celebración de un convenio interadministrativo que permitió materializar el traslado.

52. Como se puede evidenciar, en los casos anteriores se configuró con claridad la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente por alguna de estas razones: (i) se habían tomado medidas que de manera definitiva implicaban la satisfacción de las pretensiones de la acción de tutela objeto de revisión, o (ii) los procesos de tutela que satisficieron las pretensiones habían hecho tránsito a cosa juzgada.

53. No obstante, en el caso del señor Juan no es posible concluir que el fallo proferido el 26 de agosto de 2024 por el Juzgado Quinto de Familia de Tres Caminos satisfizo de manera definitiva las pretensiones de la acción de tutela objeto de revisión. Si bien la UNP informó en su impugnación que había dado cumplimiento al fallo —y esto fue confirmado en las respuestas del accionante y de la Defensoría del Pueblo al auto de pruebas proferido por esta Corte—, lo cierto es que ese proceso de tutela no ha culminado. En efecto, la UNP impugnó el fallo de primera instancia, de tal forma que es posible que lo ordenado por el Juzgado Quinto de Familia de Tres Caminos sea revocado o modificado en segunda instancia. Así pues, mal haría la Corte en declarar la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente en este caso cuando existe la posibilidad jurídica de que el amparo concedido en la otra acción de tutela

no satisfaga de manera definitiva las pretensiones del accionante.

Expediente T-10.239.819: Pedro en contra de la UNP

54. Sobre la configuración de la carencia actual de objeto. En este caso, el fallo de única instancia (6 de marzo de 2024) declaró improcedente la acción de tutela presentada por el señor Pedro y, en ese sentido no emitió ninguna orden a cargo de la UNP. No obstante, el 4 de marzo de 2024 la entidad adoptó medidas de emergencia en favor del accionante con las que reforzó las medidas de protección de las que era beneficiario. En concreto, la UNP otorgó una persona de protección y apoyo de transporte. El procedimiento de evaluación de riesgo que se encontraba en curso cuando se profirió el fallo de primera instancia culminó con la Resolución 4**2 del 17 de junio de 2024. En este acto administrativo, la UNP ratificó y adoptó las medidas de protección concedidas en el trámite de emergencia.

55. Lo anterior se traduce en que, por una actuación voluntaria de la UNP, el señor Pedro vio satisfecha su pretensión principal a partir del reforzamiento de las medidas de protección que le habían sido reconocidas, tal y como lo muestra el siguiente cuadro.

Tabla 6.

Resolución 3**7 del 11 de mayo de 2023

Resolución 4**2 del 17 de junio de 2024

Medidas de protección adoptadas: un chaleco blindado y un medio de comunicación.

Medidas de protección adoptadas: una persona de protección, apoyo de transporte por un (1) SMMLV, un medio de comunicación y un chaleco blindado.

56. De este modo, estamos ante el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado, el cual ha sido entendido como la superación de la vulneración y la satisfacción de las pretensiones como consecuencia del obrar voluntario de la autoridad accionada. Para la jurisprudencia constitucional, el actuar voluntario que conduce a la satisfacción de las pretensiones puede darse en cualquier etapa del proceso de tutela, incluso en sede de revisión. En consecuencia, en relación con este caso, la Corte declarará la configuración de la

carencia actual de objeto por hecho superado, sin perjuicio del análisis de fondo que efectuará con el propósito de poner de presente la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la acción de tutela.

57. Es importante señalar que esta providencia se abstendrá de analizar la Resolución 4**2 de 2024 por cuanto, como hecho sobreviniente, no fue objeto de reproche constitucional en este proceso. Hacerlo implicaría la transgresión del derecho fundamental al debido proceso de la entidad accionada, quien solo tuvo la posibilidad de ejercer su defensa respecto de los hechos narrados en la acción de tutela.

58. Después de aclarar estas cuestiones, se pasará a analizar la procedibilidad en ambos casos.

1.4. Análisis de procedencia de las acciones de tutela

59. 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 jurisprudencia constitucional sostiene que la procedencia de la acción de tutela se satisface con la concurrencia de los siguientes presupuestos: (i) legitimación en la causa por activa; (ii) legitimación en la causa por pasiva; (iii) inmediatez, y (iv) subsidiariedad. A continuación, se analiza el cumplimiento de los mencionados requisitos en cada caso.

Expediente T-10.236.794: Juan en contra de la UNP

60. En primer lugar, se cumple el presupuesto de legitimación en la causa por activa porque el señor Juan presentó la acción de tutela de manera directa y busca la protección de sus propios derechos fundamentales.

61. En segundo lugar, se cumple el presupuesto de legitimación en la causa por pasiva porque el señor Juan dirigió la acción de tutela en contra de la UNP. De acuerdo con el artículo 3 del Decreto 4065 de 2011, el objetivo de esa entidad es articular, coordinar y ejecutar el servicio de protección para las personas que enfrentan riesgos extraordinarios o extremos en virtud de sus actividades políticas, sociales, humanitarias, de defensa de derechos humanos, entre otras. Según el citado decreto, en cumplimiento de su objetivo, la UNP tiene como una de sus funciones la de “[r]ealizar 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”.

63. En tercer lugar, se cumple el presupuesto de inmediatez porque la acción de tutela fue presentada pocos días después de que ocurrieron los hechos que la motivaron. En concreto, el 20 de diciembre de 2023 inició la vacancia judicial y quedó en suspenso la definición de la acción de tutela presentada por el tutelante el 18 de diciembre de ese año. Por otro lado, los nuevos hechos que amenazaron la seguridad personal del señor Juan sucedieron el 21 de diciembre de 2023. Por su parte, la acción de tutela fue presentada pocos días después, como lo evidencia el hecho de que el juez de primera instancia profirió el auto admisorio el 28 de diciembre de 2023.

64. Por último, la acción de tutela satisface el presupuesto de subsidiariedad. Aunque el accionante cuenta, en principio, con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, lo cierto es que ese mecanismo de defensa judicial no es idóneo ni eficaz en este caso por las siguientes razones. En primer lugar, porque la misma UNP determinó que el nivel de riesgo del señor Juan es extraordinario. En segundo lugar, porque 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. En tercer lugar, porque en casos similares esta Corte sostuvo que la acción de tutela es procedente para cuestionar las decisiones de la UNP referidas a las medidas de protección, dado que se encuentra en peligro la vida misma y la definición de la situación es apremiante. Por último, no se puede pasar por alto que este caso se inscribe en un preocupante contexto para el ejercicio del liderazgo social y de las labores de defensa de los derechos humanos. Sobre este punto, la alerta temprana 019 de 2023 de la Defensoría del Pueblo reveló que el departamento del San Francisco es el segundo con más reportes de amenazas en contra de la población defensora de derechos humanos.

Expediente T-10.239.819: Pedro en contra de la UNP

65. En este caso se encuentra acreditado el requisito de legitimación en la causa por activa por cuanto el señor Pedro acudió de manera directa a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la integridad personal, a la

dignidad, a la seguridad personal y a la vida.

66. La UNP tiene legitimación en la causa por pasiva por las mismas razones expuestas en el análisis realizado en el otro expediente objeto de revisión (párr. 61 y 62). Por otro lado, en este caso no tienen legitimación en la causa por pasiva las autoridades vinculadas al trámite de tutela en primera instancia: la UARIV, la Gobernación del San Francisco, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Personería Municipal de La Esperanza. En efecto, ninguna de ellas tiene la competencia para evaluar el nivel de riesgo al que se enfrenta el tutelante ni para determinar las medidas de protección que resultan adecuadas en su caso. Esta conclusión no desconoce que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, esas autoridades tienen otras responsabilidades. Por ejemplo, en la investigación de los hechos, en la protección de los derechos y en el reconocimiento como víctima del conflicto del señor Pedro. Sin embargo, se reitera que es la UNP la única entidad que, en el marco de sus competencias, podría ser llamada a responder por las actuaciones específicas que el accionante considera transgresoras de sus derechos fundamentales.

67. Igualmente, se cumple el presupuesto de inmediatez. La resolución en la que se le asignaron las medidas de protección al señor Pedro es del 11 de mayo de 2023 y la acción de tutela se presentó el 22 de febrero de 2024. Sin embargo, sería erróneo determinar la razonabilidad del tiempo en el que se presentó la acción de tutela con base en esos dos momentos. Proceder de esa manera desconocería que, por la naturaleza del hecho vulnerador que identificó el accionante, es posible concluir que la amenaza de sus derechos fundamentales es actual. Es decir, el hecho de que —como él sostiene— las medidas de protección adoptadas en su caso sean inadecuadas e insuficientes respecto de su nivel de riesgo es una situación que se mantiene en el tiempo. Además, hay que considerar los hechos ocurridos el 20 de febrero de 2024, cuando el accionante fue víctima de un atentado que reforzó sus temores sobre la insuficiencia de las medidas de protección. Fue tan solo dos días después de ese episodio que el señor Pedro presentó esta acción de tutela.

68. Finalmente, se cumple el presupuesto de subsidiariedad por las mismas razones expuestas en el análisis de subsidiariedad en el caso del señor Juan (párr. 64).

69. Después de verificar la procedencia de la acción de tutela en ambos casos, la Sala Primera de Revisión procederá con el estudio de fondo.

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

70. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), las personas defensoras de derechos humanos son aquellas que promueven y procuran la realización de los derechos humanos y de las libertades fundamentales reconocidas en el ordenamiento jurídico interno y en los instrumentos internacionales. Esta definición coincide con lo señalado por el Relator Especial sobre la situación de defensores de derechos humanos para quien el factor determinante para establecer si alguien es o no un defensor de derechos humanos es la actividad que realiza. De ahí que el reconocimiento como persona defensora de derechos humanos no dependa de otros elementos como la remuneración o la pertenencia a alguna organización. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó 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”.

71. En el contexto colombiano, una de las poblaciones que más activamente emprendió la defensa de los derechos humanos son los líderes y lideresas sociales. Estas personas suelen usar su reconocimiento y liderazgo en las comunidades para realizar acciones, exigencias, denuncias y actividades que encajan en la concepción de defensa de los derechos humanos y materializan el espíritu democrático, participativo y pluralista de la Constitución. Así lo señaló la jurisprudencia constitucional tras evidenciar que los líderes y lideresas sociales son reconocidos en sus comunidades por impulsar procesos colectivos como la defensa del medio ambiente y del territorio; la participación e incidencia política; la reivindicación de los derechos de las víctimas y de poblaciones históricamente discriminadas o marginadas como las mujeres, las comunidades étnicas o las personas LGBTIQ+.

72. La defensa de los derechos humanos por parte de líderes y lideresas sociales es una labor acompañada de riesgos, sobre todo cuando se realiza en zonas y contextos en los que hay altos niveles de violencia. En relación con este punto, el Informe de la CIDH sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia (2019) indicó que, después de la firma del acuerdo de paz con las FARC-EP, se presentó un incremento desproporcionado de los hechos de violencia en contra de líderes sociales. De acuerdo con el informe, las personas defensoras de derechos humanos se enfrentan a formas

de violencia como la estigmatización, los ataques y hostigamientos, las amenazas y los asesinatos selectivos. Según la CIDH, estos hechos afectan gravemente la continuidad de las formas de organización social, la participación en los escenarios y proyectos estatales, y pueden generar el silenciamiento de las luchas por la reivindicación de los derechos.

73. Una revisión a los datos más recientes de la Defensoría del Pueblo muestra cómo, más allá de un discurso, la violencia en contra de defensores de derechos humanos y líderes y lideresas sociales es una trágica realidad que cuesta vidas y vulnera los derechos más esenciales de las personas que, paradójicamente, se dedican a defenderlos. Según la Defensoría del Pueblo, en el año 2023 fueron asesinadas 181 personas defensoras de los derechos humanos y líderes sociales:

(Gráfica extraída del Informe anual de homicidios a líderes sociales y defensores de derechos humanos de la Defensoría del Pueblo)

74. Durante el año 2024, de acuerdo con las cifras consolidadas por el Instituto de estudios para el desarrollo y la paz (Indepaz), han sido asesinadas 98 personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales.

75. En conclusión, las labores de defensa de los derechos humanos que realizan los líderes y lideresas sociales son fundamentales en el marco de un Estado democrático y pluralista. Aunque a través de ellas se emprenden importantes luchas y reivindicaciones, estas actividades de liderazgo y defensa de los derechos humanos implican múltiples riesgos para las personas que las realizan en el país debido al contexto de conflicto y violencia.

1.6. Las obligaciones del Estado colombiano frente a la protección de las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales. Reiteración de jurisprudencia

76. Como lo ha reiterado esta Corte, un elemento esencial de la concepción de Estado es su finalidad de garantizar la convivencia pacífica entre las personas. De allí que el artículo 2 de la Constitución sostenga que “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades”. Esta declaración resuena con la prevista en el artículo 11 de la Constitución que consagra el derecho a la vida y con las disposiciones de algunos tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. En concreto, el artículo

7.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

77. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, las obligaciones que tiene el Estado de garantizar la vida y la seguridad personal de todas las personas se ven reforzadas cuando están involucrados individuos o grupos que por su labor social o identidad se ven enfrentados a riesgos desproporcionados. La razón de ello es que el trabajo de estas personas es fundamental para que nuestro sistema democrático sea plural, participativo y abierto. De tal forma que, como lo sintetizó la sentencia T-111 de 2021:

“Cuando se acallan las voces de los líderes sociales a través de la violencia, se erosionan también los cimientos de la sociedad, pues se marchita su diversidad y se incumplen los fines esenciales del Estado, alejando la idea de un ‘orden justo’ que permita la libre participación de todos en la vida política, económica y cultural”.

78. En esta misma línea, la CIDH ha sido enfática en que es obligación de los Estados prevenir las violaciones en contra de las personas defensoras de derechos humanos y proteger a aquellas que se encuentran en riesgo. Esta obligación general se concreta a partir de los siguientes deberes:

- * Asegurar que las personas defensoras de derechos humanos cuenten con las condiciones para realizar libremente sus actividades.
- * No impedir que realicen su trabajo y contribuir a la remoción de los obstáculos que dificultan su labor.
- * Evitar y responder a los actos que buscan criminalizar su labor.
- * Brindarles protección si se encuentran en riesgo.
- * Investigar, esclarecer, procesar y sancionar los delitos cometidos en su contra.

79. Sobre el deber específico de protección a las personas defensoras de derechos humanos que se encuentran en riesgo, la CIDH reiteró que los Estados tienen el deber de brindarles protección eficaz, lo cual implica implementar una política integral de protección que debe,

entre otras cosas: (i) garantizar la participación de los defensores de derechos humanos en el proceso de construcción de los programas de protección; (ii) atender de forma integral e interseccional cada situación y adoptar medidas de atención inmediata frente a las denuncias presentadas por los defensores; (iii) contar con un modelo para determinar adecuadamente el riesgo y las necesidades de protección de cada defensor o grupo; (iv) adecuar los planes de protección al riesgo particular de cada defensor y a las características de su trabajo y, (v) contar con los recursos humanos y financieros suficientes para responder a las necesidades reales de protección de las personas defensoras de derechos humanos.

80. Para el caso colombiano, la CIDH realizó algunas recomendaciones específicas como la necesidad de garantizar la cobertura nacional de los programas de protección, en especial en las zonas dejadas por la extinta guerrilla de las FARC-EP. En estos territorios, la ausencia o debilidad de la presencia estatal expone a las personas defensoras de derechos humanos a un mayor riesgo.

81. Hasta aquí está claro el difícil contexto en el que las personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales realizan sus labores, así como las obligaciones que tiene el Estado en la garantía de sus derechos y de las condiciones para que realicen libremente sus actividades. De manera más específica, el siguiente apartado desarrollará algunas consideraciones sobre las competencias de la UNP y el alcance del debido proceso en el procedimiento de evaluación del riesgo e implementación de medidas de protección que esa entidad tiene a su cargo.

1.7. Las competencias de la UNP y el alcance del debido proceso en el procedimiento de evaluación del riesgo e implementación de medidas de protección a su cargo

82. 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 “[d]irigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o de campesinos”.

83. La principal responsable de la estrategia de protección del programa es la UNP. Dentro de las funciones que esta entidad tiene a su cargo, de conformidad con el artículo 2.4.1.2.28, 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.

84. Además, el Decreto 1066 de 2015 establece que las medidas de protección solo pueden ser recomendada por el CERREM cuando varían las situaciones que generaron el nivel de riesgo. De otro lado, el artículo 2.4.1.2.46. del Decreto 1066 de 2015 contiene las causales de finalización de las medidas de protección, como, por ejemplo, que las medidas de protección dejaron de ser necesarias según el resultado de la valoración de nivel de riesgo.

85. En decisiones anteriores esta Corte precisó que el ejercicio de las competencias de la UNP en materia de protección no escapa a las garantías propias del debido proceso. Por el contrario, como autoridad encargada de la evaluación del riesgo y de la implementación de medidas de seguridad, puede concluirse que la UNP tiene los siguientes deberes:

a. 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.

86. Esta última exigencia garantiza que las personas cuenten con la posibilidad de controlar las decisiones de las autoridades y de controvertir —a través de los recursos administrativos y mecanismos judiciales procedentes— los argumentos en los que estas fundamentan sus decisiones. Como lo evidenció la sentencia T-015 de 2022, el incumplimiento del deber de motivación por parte de la UNP ha generado que la Corte le ordene adelantar reevaluaciones del riesgo en casos específicos.

87. El cumplimiento del deber de motivación de las decisiones de la UNP es especialmente relevante cuando la entidad va a modificar las medidas de protección otorgadas en virtud de estudios técnicos anteriores. En estos supuestos, la UNP debe argumentar su determinación de manera suficiente y razonable, con base en otros conceptos especializados que, a su vez, consideren todas las circunstancias y elementos del contexto que justifican la modificación.

88. Finalmente, como lo señaló la sentencia SU-546 de 2023, cuando el remedio judicial a la vulneración del debido proceso en un caso particular implica la necesidad de realizar una nueva evaluación de riesgo, la Corte suele ordenar el restablecimiento de las medidas de protección de las que era beneficiaria la persona mientras se culmina el nuevo estudio. La mencionada sentencia señaló que la adopción de esta medida ha sido adoptada en casos en los que se presenta uno o varios de los siguientes supuestos:

“(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”.

89. En suma, la UNP es la entidad competente para adelantar el procedimiento técnico de determinación del nivel de riesgo y las medidas de protección procedentes, de acuerdo con lo previsto a partir del artículo 2.4.1.2.1. del Decreto 1066 de 2015. No obstante, en el ejercicio de sus competencias, la entidad está obligada a respetar las garantías propias del debido proceso. En especial, la UNP debe asegurar un estudio cuidadoso y particular de cada situación, aplicar un enfoque diferencial cuando resulte necesario y motivar sus decisiones de manera técnica, suficiente y razonable.

90. Con base en las consideraciones expuestas previamente, la Corte abordará de manera separada el análisis y solución de las acciones de tutela presentadas por los señores Juan y Pedro.

Expediente T-10.236.794: Juan en contra de la UNP

91. En la Resolución 3**9 de 2022, la UNP adoptó en favor del señor Juan un esquema de protección conformado por dos escoltas, un vehículo blindado, un chaleco y un medio de comunicación. Estas medidas de protección se otorgaron por 12 meses, previa valoración de las características del señor Juan y del contexto en el que realiza sus actividades. En la Resolución 6**2 de 2023, la UNP ajustó las medidas de protección en el sentido de finalizar el vehículo blindado, una de las personas de protección y el medio de comunicación. De tal forma que el señor Juan quedó con una persona de protección y un chaleco blindado. El 21 de diciembre de 2023, después de esta determinación, el señor Juan recibió nuevas amenazas por parte de integrantes de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y fue buscado por algunos hombres que afirmaron tener que hablar con él.

92. En su respuesta al auto de pruebas proferido en sede de revisión, el accionante sostuvo que el 8 de mayo de 2024 presentó una nueva denuncia ante la Fiscalía General de la Nación porque en las calles de su municipio apareció un panfleto con imágenes de una persona desmembrada en el que se le amenazó directamente. Asimismo, el 21 de agosto de 2024, el señor Juan denunció las amenazas que recibieron él y otros integrantes de la Mesa departamental de víctimas del San Francisco a través de mensajes de texto.

93. Por su parte, en su respuesta al auto de pruebas proferido por la Corte, la UNP informó que el procedimiento de evaluación de riesgo que se encontraba vigente para la fecha en que se profirió el fallo de primera instancia terminó con la Resolución 2**0 del 30 de abril de

2024. En esta decisión (i) se finalizó el vehículo blindado, una persona de protección y el medio de comunicación, y (ii) se ratificó una persona de protección y un chaleco blindado. La UNP afirmó que en el procedimiento de evaluación tuvo en cuenta todos los hechos narrados por el tutelante, sus circunstancias y el contexto en el que ejerce sus labores. No obstante, la entidad precisó que los hechos sobrevinientes que el señor Juan puso en conocimiento de la Corte serán tenidos en cuenta cuando se deba realizar un nuevo estudio de riesgo.

94. A continuación, se realizará el análisis de fondo de este caso. Para ello se anticipa que, tras el estudio del expediente y de las pruebas, la Corte concluye que la UNP vulneró el derecho al debido proceso del señor Juan y, por esta vía, se configuró una amenaza a sus derechos a la seguridad personal y a la vida. Como se expondrá, la decisión de reajustar las medidas de protección no cumple con el estándar de motivación que la jurisprudencia constitucional exige a las decisiones de la UNP.

A. A) La Resolución 6**2 de 2023 no evidenció cuál fue la variación objetiva en el nivel de riesgo del señor Juan ni justificó de manera adecuada y suficiente la decisión de reducir las medidas de protección

95. Como se precisó en el acápite 2.7, la UNP debe garantizar, en el ejercicio de sus competencias, el debido proceso de las personas. Uno de los aspectos en los que adquiere gran relevancia esta exigencia es en el deber de motivar de manera técnica, suficiente y razonable sus decisiones, sobre todo, cuando en ellas la UNP modifica las medidas de protección otorgadas a una persona. En este escenario, la entidad tiene la carga de justificar, a partir de nuevos conceptos especializados la modificación adoptada. En el caso del señor Juan la UNP no cumplió adecuadamente el deber de motivación al que se hace referencia. La revisión de la Resolución 6**2 de 2023, en la que la UNP redujo las medidas de protección con las que contaba el accionante pone de presente las siguientes falencias.

96. En primer lugar, en la mencionada resolución no se indicó cuál fue la variación objetiva del riesgo al que se enfrenta el señor Juan. En efecto, en el acto administrativo solo se expuso, de manera genérica que el nivel de riesgo del actor es excepcional, más no se precisó el porcentaje arrojado en la reevaluación. Este dato es fundamental para que las personas puedan controvertir la decisión adoptada por la UNP, pues como la misma entidad lo afirmó ante esta Corte, las medidas de protección se determinan de conformidad con el

nivel de intensidad de los rangos extraordinario y extremo. De ahí que no todas las personas que se encuentran en dichos rangos reciban las mismas medidas de protección.

97. En segundo lugar, la Resolución 6**2 de 2023 hizo un recuento de las circunstancias del señor Juan. Allí, la UNP hizo un ejercicio de descriptivo de las circunstancias personales y contextuales del caso muy similar al que realizó en la Resolución 3**9 de 2022, en la que le otorgó al señor Juan las medidas de protección que reajustó posteriormente. En el siguiente cuadro comparativo se evidencia que el ajuste de las medidas de protección no fue motivado de manera suficiente y razonable:

Tabla 7.

Circunstancias personales y contextuales descritas por la UNP

Resolución 3**9 de 2022

Resolución 6**2 de 2023

Se hizo referencia a la condición de dirigente o representante de organizaciones de víctimas. En concreto, como representante legal de Fundayude, calidad que se probó durante la evaluación.

Se hizo referencia a la condición de dirigente o representante de organizaciones de víctimas. En concreto, como representante legal de Fundayude, calidad que se probó durante la evaluación.

Se hizo alusión a los hechos ocurridos el 13 de febrero de 2022, cuando el accionante y sus escoltas fueron interceptados por integrantes del Clan del Golfo, quienes lo amenazaron y le advirtieron que debía abandonar la zona.

Se hizo referencia a las amenazas e intimidaciones telefónicas que el accionante habría recibido desde el mes de abril del año 2023. Igualmente, se describieron dos situaciones en las que integrantes de grupos armados organizados lo buscaron en sus propiedades.

Se tuvo en cuenta la información suministrada por otras autoridades como la Fiscalía General de la Nación, la Personería Municipal de Campoverde y la SIJIN sobre los hechos ocurridos en

contra del accionante. Asimismo, se hizo referencia a la compleja situación de orden público descrita por algunas autoridades y su incidencia en el trabajo de los líderes sociales.

Se registró la información suministrada por autoridades como la Personería Municipal de Campoverde, la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación, ante la cual se denunciaron las amenazas ocurridas durante el año 2022 y una de la que había registro en el año 2023.

Además, se precisó que la Policía Nacional afirmó que en el municipio de Campoverde hay presencia del Clan del Golfo y Los Pachencas, pero que no tiene reportes sobre situaciones que involucren el señor Juan. En este mismo sentido se pronunció la Mesa de participación Efectiva de Víctimas.

La UNP resaltó el perfil del accionante y su reconocimiento social e institucional como defensor de derechos humanos. Además, precisó que este trabajo “afecta los intereses de particulares y estructuras armadas, quienes podrían tomar represalias en su contra”.

La UNP resaltó el perfil del accionante y su reconocimiento social e institucional como defensor de derechos humanos. Aunque se refirió a la presencia de grupos armados organizados en la zona, señaló que “su interés principal no es la afectación de los líderes sociales, sino acaparar rentas ilícitas”.

Se resaltó que, de acuerdo con lo reconocido por las autoridades consultadas, las actividades del accionante se desarrollan en un contexto complejo para los líderes sociales y que, además, habían ocurrido hechos en contra del señor Juan que aumentan su vulnerabilidad.

La UNP consideró que en este estudio se expusieron situaciones adicionales que están relacionadas con intereses extorsivos, más no con la labor del accionante como defensor de derechos humanos y líder social.

Las medidas de protección adoptadas fueron: un vehículo blindado, dos hombres de protección, un chaleco blindado y un medio de comunicación.

Se reajustaron las medidas en el sentido de finalizar el vehículo blindado, una persona de protección y el medio de comunicación. En consecuencia, se ratificó una persona de

protección y un chaleco blindado.

98. Como se observa en la tabla 7, en ambas decisiones se reconocieron las calidades del señor Juan como defensor de derechos humanos y líder social. Igualmente, en ambas se registraron situaciones de amenaza directa al accionante y se constató la presencia de grupos armados organizados en la zona donde el señor Juan desarrolla sus actividades. Ahora, si bien en la descripción de algunos elementos del análisis de riesgo existen cambios, la UNP no expuso de qué manera esas modificaciones implican un menor nivel de riesgo del señor Juan. En efecto, más allá de la descripción de los elementos y circunstancias considerados en la valoración, la entidad no ofreció razones orientadas a justificar que, desde el punto de vista técnico, las medidas de protección que se finalizaron en la Resolución 6**2 de 2023 ya no eran necesarias.

B) La UNP no le dio relevancia a las alertas tempranas e informes emitidos por la Defensoría del Pueblo ni explicó de qué manera inciden en el caso del señor Juan

99. La jurisprudencia de esta Corte ha precisado que la UNP debe tener en consideración las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo y explicar de qué manera los contextos de violencia y emergencia que las motivan inciden en la valoración de riesgo de las personas. En este caso, la Resolución 6**2 de 2023 solo afirmó de manera genérica que en el proceso de valoración de riesgo del accionante “se tiene en cuenta la alerta de la Defensoría del Pueblo AT 044 de 2019 para Campoverde y Guadalupe, así como la AT N 019 de 2023 sobre líderes y defensores DDHH”. Más allá de esta referencia, la decisión de la UNP no indicó de qué manera el contexto descrito por la Defensoría del Pueblo en la más reciente de esas alertas incidió en la valoración de nivel de riesgo del accionante.

100. La revisión de la alerta temprana 019 de 2023 arroja datos relevantes que la UNP pasó por alto o, por lo menos, no ponderó de manera adecuada en la Resolución 6**2 de 2023. Por ejemplo, de acuerdo con la mencionada alerta, el departamento de San Francisco es el segundo con más reporte de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales. En concreto, 195 casos en el periodo septiembre de 2019 – diciembre de 2022. En ese mismo periodo, 8 personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales fueron asesinadas en el San Francisco. Por otro lado, de acuerdo con la matriz municipal de valoración de riesgo del año 2023 —anexada a la alerta temprana 019 de 2023— el

municipio de Campoverde estaba catalogado con riesgo alto.

101. En este punto es importante reiterarle a la UNP la necesidad de que emplee el trabajo de la Defensoría del Pueblo, en el marco del sistema de alertas tempranas, como insumo para la construcción y comprensión de los contextos de violencia que afectan a las personas beneficiarias de sus programas de protección. Este no es un requisito constitucional que puede cumplirse con la mención de las alertas tempranas en los actos administrativos de la UNP. Por el contrario, es un llamado a atender las advertencias de una entidad con presencia en todos los territorios del país y con la capacidad de describirnos las difíciles y violentas realidades en las que las personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales realizan sus labores.

102. En línea con lo expuesto, la Corte concederá el amparo de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad, a la seguridad personal y al debido proceso del señor Juan. En consecuencia: (i) se revocará la sentencia proferida el 15 de enero de 2024 por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Tres Caminos que declaró improcedente la acción de tutela; (ii) se le ordenará a la UNP que si no lo ha hecho, dentro del término de quince (15) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice un nuevo estudio del nivel de riesgo del señor Juan en el que tenga en cuenta todas las circunstancias personales y contextuales que inciden en el nivel de riesgo del accionante. Igualmente, la entidad deberá tener en consideración todas las situaciones de riesgo sobrevinientes y cumplir con los estándares de motivación descritos en esta providencia, especialmente si la decisión implica la modificación de las medidas de protección, y (iii) se le ordenará a la UNP que, mientras adelanta el procedimiento de evaluación de riesgo ordenado en esta sentencia, mantenga las medidas de protección otorgadas al accionante en la Resolución 3**9 de 2022.

103. El señor Pedro reside en el municipio de La Esperanza (San Francisco), donde realiza sus labores como defensor de derechos humanos, representante de organizaciones de víctimas del conflicto y consejero de juventudes. Desde el 2021, el accionante fue víctima de amenazas, intimidaciones y atentados en su contra. Por estas razones la UNP, a través de la Resolución 3**7 de 2023, le otorgó al señor Pedro unas medidas de protección conformadas por un chaleco blindado y un medio de comunicación. El 20 de febrero de 2024, el tutelante fue víctima de un atentado en su residencia. Este nuevo hecho motivó la presentación de la

acción de tutela del proceso objeto de revisión, en el que el accionante solicitó, entre otras cosas, que se ordene la realización de una nueva evaluación de riesgo que dé lugar a la adopción de medidas de protección adecuadas en su caso.

104. La UNP no respondió la acción de tutela en primera instancia. Sin embargo, en su respuesta al auto de pruebas del 16 de agosto de 2024, la entidad indicó que adoptó medidas de emergencia en favor del accionante mientras agotó el procedimiento de evaluación de riesgo que se encontraba en curso para el momento en el que se profirió el fallo de primera instancia. Estas medidas consistieron en el reforzamiento de las ya otorgadas con una persona de protección y apoyo de transporte por 1 SMLMV. Además, fueron ratificadas posteriormente por el CERREM y adoptadas en la Resolución 4**2 del 17 de junio de 2024. Sobre el procedimiento de evaluación de riesgo, la UNP señaló que tuvo en cuenta todas las circunstancias personales, familiares y profesionales del accionante, así como las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, especialmente la 019 de 2023.

105. Por su parte, la Defensoría del Pueblo y el accionante confirmaron el otorgamiento de las medidas de protección referidas por la UNP. El señor Pedro relató también la ocurrencia de hechos posteriores a la adopción de dichas medidas y sostuvo que se encontraba en curso un nuevo procedimiento de evaluación, pues algunos de esos hechos ocurrieron en presencia de la persona encargada de su protección. Finalmente, el tutelante refirió de manera general, y sin aportar ninguna prueba al respecto, supuestas irregularidades en el procedimiento de evaluación y la falta de una adecuada valoración del contexto en el que ejerce sus labores.

106. En este caso, a diferencia del analizado previamente, la UNP no redujo las medidas de protección del accionante. La inconformidad del tutelante radica en que, a su juicio, las medidas otorgadas inicialmente eran insuficientes e inadecuadas de cara a su nivel de riesgo.

107. A pesar de que en este caso se configuró el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado, se realizará el estudio de fondo como se anticipó en el capítulo de cuestiones previas. Este análisis tiene como conclusión que la UNP vulneró los derechos fundamentales del señor Pedro con la Resolución 3**7 de 2023, que fue el acto administrativo con el que culminó la evaluación de riesgo por primera vez. En dicha resolución, la UNP tuvo en cuenta los diferentes hechos que amenazaron la integridad

personal del accionante desde el 2021, especialmente el atentado del que fue víctima en el mes de agosto de ese año y las amenazas y hostigamientos que se presentaron durante los años 2022 y 2023. La UNP también tuvo en cuenta la información aportada por la Fiscalía General de la Nación, la Personería Municipal de La Esperanza y la Mesa Nacional de Víctimas respecto de los hechos de los que fue víctima el accionante. Igualmente, la Resolución 3**7 de 2023 indicó que la Policía Nacional conocía los hechos ocurridos y realizaba visitas preventivas al domicilio del tutelante.

108. A pesar de esto, la resolución analizada no motivó de manera suficiente y razonable las medidas de protección adoptadas en ella. En concreto, la UNP solo indicó que el accionante se encontraba en riesgo extraordinario, pero no precisó el porcentaje de riesgo ni incluyó una justificación sobre la idoneidad de las medidas de protección como respuesta al mismo. Esta situación limitó las posibilidades con las que contaba el accionante para controvertir la decisión adoptada.

109. Por otro lado, más allá de la indicación de que la valoración de riesgo tuvo en cuenta la alerta temprana 044 de 2019, no se hizo ningún análisis sobre la incidencia que el contexto allí descrito tuvo en el caso particular. Tampoco se hizo referencia al informe de seguimiento a la alerta temprana 044 de 2019 publicado por la Defensoría del Pueblo el 17 de noviembre de 2021. En estos documentos se describió la práctica recurrente de amenazas a personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en la que incurren los grupos armados con presencia en la zona como mecanismo de coerción sobre la población civil. Igualmente, en el referido informe de seguimiento se evidenció un agudizamiento de la violencia en los territorios cubiertos por la alerta temprana 044 de 2019. Un indicador de esto es el incremento del número de homicidios con arma de fuego que pasó de 6 en el 2019 a 22 en el 2020 y 43 en el 2021.

110. En este contexto, como ya se expuso, no basta la simple referencia a las alertas tempranas e informes de la Defensoría si no se evidencia la forma en la que la UNP considera esa información en el procedimiento de evaluación de riesgo y determinación de las medidas. Más allá del trabajo adelantado por los analistas de riesgo de la entidad accionada, la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas, realiza un importante trabajo en la reconstrucción de los contextos y dinámicas territoriales que pueden suponer riesgos para la población civil en general y las personas defensoras de derechos humanos y

líderes sociales.

111. En consecuencia, para la Corte la UNP vulneró el derecho al debido proceso del señor Pedro al no indicar todos los elementos técnicos con incidencia en el proceso de determinación de las medidas de protección. En concreto, el porcentaje de riesgo como factor objetivo que permite, en parte, la justificación de las medidas adoptadas. Esta situación, sumada a la falta de profundización en la incidencia que los contextos identificados en las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo tuvieron en el caso concreto, implica que la Resolución 3**7 de 2023 no cumplió con los estándares a los que se ha referido la jurisprudencia constitucional.

112. Por otro lado, de acuerdo con lo manifestado por el accionante, actualmente la UNP realiza una nueva valoración de riesgo como consecuencia de los nuevos hechos que pusieron en riesgo su seguridad personal, algunos de los cuales fueron aparentemente presenciados por la persona de protección que le fue otorgada. En este sentido, la Corte instará a la UNP para que, en el procedimiento de evaluación de riesgo del señor Pedro que adelanta tenga en cuenta los estándares constitucionales reiterados en esta providencia sobre el deber de motivación de sus decisiones.

III. III. DECISIÓN

En mérito de 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. En el expediente T-10.236.794, REVOCAR el fallo de única instancia proferido el 15 de enero de 2024 por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medid