



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**CORTE CONSTITUCIONAL**  
**Sala Novena de Revisión**

**SENTENCIA T-258 de 2025**

**Referencia:** expediente T-10.651.547

Acción de tutela instaurada por *Carlos* en contra de la Unidad Nacional de Protección y el Comité de Evaluación del Riesgo y Reconocimiento de Medidas de la Unidad Nacional de Protección

**Magistrado ponente:**  
José Fernando Reyes Cuartas

Bogotá D.C., trece (13) de junio de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Natalia Ángel Cabo y los magistrados Juan Carlos Cortés González y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

## **SENTENCIA**

### **Aclaración previa**

En el presente asunto, se hace referencia a información sensible respecto del esquema de protección del que fue beneficiario el accionante por lo que puede comprometer su seguridad. Por tal razón, como medida de protección, la Sala emitirá dos copias de esta providencia. En la que se publique, toda la información que pueda permitir la identificación del accionante se reemplazará por denominaciones ficticias -en letra cursiva-, para reservar su identidad<sup>1</sup>.

### **Síntesis de la decisión**

---

<sup>1</sup> El literal c) del resolutivo primero de la Circular Interna No. 10 de 2022 de la Corte Constitucional, dispone que se deberán omitir de las providencias que se publican en la página *web* de la Corporación los nombres reales de las personas cuando se pueda poner en riesgo el derecho a la vida e integridad personal o el derecho a la intimidad personal y familiar. Esta determinación se ha tomado en decisiones similares como, por ejemplo, las sentencias T-123 de 2023 y SU-546 de 2023.

1. A la Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional le correspondió examinar la acción de tutela promovida por el señor *Carlos* contra la Unidad Nacional de Protección -UNP-, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la *dignidad humana, la vida, la integridad personal y a la seguridad personal*. Tal violación habría tenido lugar cuando la accionada decidió reducir las medidas de seguridad de las cuales era beneficiario como líder social y de víctimas en el *departamento*.

2. La Corte determinó que la solicitud de amparo superaba los requisitos generales de procedencia y no se configuraba ningún evento que afectara la actualidad del objeto. La Corte se refirió a la protección constitucional de las personas que integran la población líder y defensora de derechos humanos y, en particular, el alcance de los derechos a la seguridad personal y al debido proceso administrativo.

3. La Sala concluyó que la UNP vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la vida, a la integridad personal y a la seguridad personal del accionante. Esta infracción tuvo como causa la omisión de su obligación *de motivar adecuadamente las decisiones* relativas a las medidas de protección a su cargo. En concreto, advirtió que la entidad accionada (i) otorgó un indebido alcance a la falta de avance en las investigaciones penales por los delitos de amenazas en las que el actor figura como denunciante; (ii) no presentó un análisis detallado del caso del accionante a partir de la matriz del riesgo; (iii) dispuso la reducción injustificada del esquema de seguridad del señor *Carlos*; y (iv) no aplicó un enfoque diferencial al determinar su nivel de riesgo.

4. Con el fin de proteger los derechos trasgredidos, la Corte adoptó las siguientes decisiones:

(i) Revocó el fallo de tutela de segunda instancia del 9 de octubre de 2024, mediante el cual *la autoridad judicial de segunda instancia* revocó la decisión de primera instancia y negó las pretensiones invocadas por el accionante. En su lugar, confirmó parcialmente la sentencia de *la autoridad judicial de primera instancia*, solo en cuanto declaró la violación de los derechos del accionante. Por consiguiente, tuteló los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la vida, a la integridad personal y a la seguridad personal del señor *Carlos*.

(ii) Dejó sin efectos las resoluciones 9900 de 2023 y 12757 de 2024, que redujeron, sin motivación suficiente, las medidas de protección ordenadas a favor del accionante en la Resolución 11577 del 15 de diciembre de 2022. Conforme a ello, hasta tanto la UNP concluya la evaluación actualmente en curso deberá asegurarse el suministro de las medidas de protección allí reconocidas. En consecuencia, ordenó a la UNP que, en el término cinco (5) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, restablezca el esquema de seguridad asignado al señor *Carlos* que estaba vigente antes de la expedición de la Resolución 9900 de 2023. Este esquema estará vigente hasta tanto quede en firme el acto administrativo que notifique al accionante los resultados del nuevo estudio del nivel de riesgo al que se refiere el fundamento siguiente.

Ahora bien, la Corte valoró la información brindada por la UNP, según la cual se ordenó abrir una reevaluación mediante la emisión de la Orden de Trabajo OT-700369 en la que actualmente está estudiando su nivel de riesgo. Teniendo en cuenta tal circunstancia, ordenó que la valoración que actualmente se encuentra en curso asegure el cumplimiento de los requisitos previstos en el Decreto 1066 de 2015 y los criterios jurisprudenciales aquí reiterados, en especial las subreglas relativas al *deber de motivación* a cargo de la entidad accionada. En consecuencia, la UNP deberá, en el término máximo de dos (2) meses contados a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia, (i) realizar una valoración integral, individualizada, suficiente y congruente de todas las variables de la matriz de calificación; (ii) precisar el puntaje que asignó a cada una de las variables y especificar el porcentaje de riesgo ponderado que arroje la evaluación; y (iii) justificar de forma completa, clara y expresa la idoneidad y eficacia de las medidas de protección y esquema de seguridad que disponga.

(iii) Por otro lado, advirtió a la Fiscalía General de la Nación acerca de su deber -en cumplimiento de los derechos a la justicia efectiva de la población líder y defensora de los derechos humanos- de adoptar las medidas necesarias para impulsar las investigaciones que correspondan teniendo en cuenta las condiciones específicas del accionante.

(iv) Finalmente, determinó la desvinculación de las demás entidades y dependencias vinculadas en el presente trámite.

## I. ANTECEDENTES

### Hechos<sup>2</sup>

5. El 19 de julio de 2024, el señor *Carlos* promovió acción de tutela contra la Unidad Nacional de Protección -UNP- y el Comité de Evaluación del Riesgo y Reconocimiento de Medidas -CERREM- de la UNP por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la *dignidad humana, la vida, la integridad personal y a la seguridad personal*<sup>3</sup>.

6. El accionante expuso que se desempeña como *dirigente y representante de organizaciones de víctimas* en la Mesa de Participación Efectiva de las Víctimas del *departamento* -Mesa de Víctimas-, la cual está ubicada en el *municipio*.

7. En el año 2022, a través del Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo Ruta de Protección Individual -CTAR- y en atención a su condición de dirigente y representante de organizaciones de víctimas en la organización atrás mencionada, la UNP adelantó un estudio de nivel de riesgo al accionante, en el que se determinó como de nivel *extraordinario -51.11%*<sup>4</sup>.

8. Por lo anterior, en sesión del 25 de noviembre siguiente, el CERREM recomendó la adopción en favor del señor *Carlos* de un *esquema de protección*

<sup>2</sup> La información sobre los hechos expuestos en el escrito de tutela fue complementada a través de los elementos probatorios que obran en el expediente con el fin de facilitar el entendimiento del caso.

<sup>3</sup> Expediente digital. Archivo 4\_47001310500120240026500-(2024-10-11 09-34-37) -1728657277-3.pdf.

<sup>4</sup> Expediente digital. Archivos 4\_47001310500120240026500-(2024-10-11 09-34-37) -1728657277-3.pdf y 11\_47001310500120240026500-(2024-10-11 09-34-37) -1728657277-10.pdf.

*tipo 1*, consistente en (i) un vehículo convencional, (ii) dos personas de protección, (iii) un medio de comunicación y (iv) un chaleco blindado. Se estableció que dichas medidas tendrían una duración inicial de 12 meses y fueron adoptadas en la Resolución No. DGRP 00011577 del 15 de diciembre de 2022<sup>5</sup>.

9. En su escrito de tutela, el accionante afirmó que el 30 de agosto de 2023, tanto él como otros miembros de la Mesa de Víctimas, recibieron amenazas a través de mensajes de texto. En concreto, señaló que se les advirtió sobre *posibles consecuencias mortales* si continuaban con sus actividades de representación. Asimismo, sostuvo que la Secretaría de Seguridad y Convivencia Distrital, la Policía Nacional y la Personería Distrital del *departamento* pueden corroborar su liderazgo en la Mesa de Víctimas y las amenazas que ha recibido. Por último, informó que en la Fiscalía General de la Nación permanecía activa una denuncia por amenazas desde el año 2022.

10. En el año 2023, el CTAR reevaluó el riesgo del señor *Carlos* por temporalidad y lo modificó a uno de nivel *extraordinario -50.55%*. En consecuencia, en sesión del 24 de noviembre de ese año, el CERREM recomendó ajustar su esquema de protección de *tipo 1* a *tipo ligero* y, por consiguiente, (i) finalizar el vehículo convencional y una persona de protección, (ii) ratificar una persona de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado y (iii) implementar un apoyo de transporte en cuantía de un salario mínimo legal mensual vigente (en adelante SMLMV)<sup>6</sup>. Las modificaciones fueron adoptadas mediante la Resolución No. DGRP 009900 del 19 de diciembre de 2023<sup>7</sup>.

11. De acuerdo con la UNP, la anterior decisión le fue notificada al accionante el 9 de mayo de 2024, mediante correo certificado<sup>8</sup>. De igual forma, la entidad informó que contra dicha decisión no se presentaron recursos.

12. Finalmente, el señor *Carlos* indicó que el 9 de julio de 2024 se remitió una solicitud de finalización de medidas de protección, con el objetivo de llevar a cabo el procedimiento para su desmonte. No obstante, consideró que, dada su condición de defensor de derechos humanos, su situación de riesgo particular y el hecho de que el contexto en el que desarrolla sus actividades operan grupos armados organizados<sup>9</sup>, la UNP debe mantener y ajustar adecuadamente las medidas de protección que requiere.

13. Así las cosas, el accionante solicitó que se amparen los derechos fundamentales invocados y pidió que se ordene a las accionadas (i) realizar una nueva evaluación de riesgo y (ii) mantener las medidas de seguridad establecidas y ratificadas. Igualmente, como medida provisional requirió (iii) abstenerse de desmontar o modificar el esquema de seguridad mientras se surte el trámite de la acción de tutela.

---

<sup>5</sup> Expediente digital. Archivo 11\_47001310500120240026500-(2024-10-11 09-34-37) -1728657277-10.pdf. La resolución referida fue aportada al proceso por la UNP en su contestación a la acción de tutela.

<sup>6</sup> Expediente digital. Archivo 11\_47001310500120240026500-(2024-10-11 09-34-37) -1728657277-10.pdf.

<sup>7</sup> Expediente digital. Archivo 11\_47001310500120240026500-(2024-10-11 09-34-37) -1728657277-10.pdf.

<sup>8</sup> Expediente digital. Archivo 11\_47001310500120240026500-(2024-10-11 09-34-37) -1728657277-10.pdf.

<sup>9</sup> Según la alerta temprana No. 019 de 2023 de la Defensoría del Pueblo existen posibles afectaciones a defensores de derechos humanos.

## Trámite procesal

14. Mediante auto del 19 de julio de 2024<sup>10</sup> la autoridad judicial de primera instancia resolvió admitir el mecanismo de amparo y se abstuvo de pronunciarse sobre la medida provisional promovida. Adicionalmente, vinculó al trámite a la Alcaldía Distrital del *municipio*, a la Defensoría del Pueblo Regional del *departamento* y a la Unidad para las Víctimas del *municipio*.

15. La Alcaldía Distrital del *municipio*<sup>11</sup> y la Unidad para las Víctimas<sup>12</sup> solicitaron ser desvinculada del presente trámite, al carecer de legitimación en la causa por pasiva. Adicionalmente, la Unidad para las Víctimas informó que el accionante se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas -RUV- como *víctima directa* por los siguientes hechos: Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado, desplazamiento forzado y amenaza.

16. La Unidad Nacional de Protección<sup>13</sup> requirió que se declarara la improcedencia de la acción de tutela por la *inexistencia de vulneración de los derechos fundamentales* del accionante. Subsidiariamente, si el juez constitucional consideraba procedente el mecanismo de amparo, solicitó que se *denegara* la protección pretendida, pues aseguró que no vulneró ni puso en amenaza los derechos del señor *Carlos*.

17. En su respuesta, luego de hacer un recuento de las actuaciones surtidas por la entidad en la evaluación del riesgo del actor y la aplicación de medidas de protección en los años 2022 y 2023, hizo una serie de manifestaciones respecto del caso concreto. En primer lugar, expuso que los fundamentos que originan el riesgo no son perpetuos, por lo que las medidas de protección implementadas en el 2022 obedecían a circunstancias específicas que variaron en el 2023, siendo necesario un ajuste de conformidad con las recomendaciones del CERREM.

18. En segundo lugar, señaló, además, que las medidas de protección otorgadas no son vitalicias, pues en atención al numeral 10 y al parágrafo 2° del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, la UNP debe reevaluar el nivel de riesgo de quienes hacen parte del Programa de Protección una vez al año, o antes si se presentan hechos nuevos que puedan generar una variación. En tercer lugar, explicó que son los delegados del CERREM los competentes para -a partir del estudio adelantado por el CTAR- determinar si se implementan, ajustan o finalizan las medidas de protección.

19. Destacó, en cuarto lugar, que para la vigencia 2024 se está adelantando una nueva evaluación del riesgo al señor *Carlos* a partir de la orden de trabajo OT 647758. Al respecto, se dejó constancia de la ocurrencia de algunas

---

<sup>10</sup> Expediente digital. Archivo 5\_47001310500120240026500-(2024-10-11 09-34-37) -1728657277-4.pdf.

<sup>11</sup> Expediente digital. Archivo 9\_47001310500120240026500-(2024-10-11 09-34-37) -1728657277-8.pdf.

<sup>12</sup> Expediente digital. Archivo 10\_47001310500120240026500-(2024-10-11 09-34-37) -1728657277-9.pdf.

<sup>13</sup> Expediente digital. Archivo 11\_47001310500120240026500-(2024-10-11 09-34-37) -1728657277-10.pdf.

eventualidades que han impedido una comunicación efectiva con el accionante<sup>14</sup>.

20. Finalmente, en quinto lugar, la UNP adujo que la acción de tutela no cumplía con el requisito de subsidiariedad. En concreto, aseguró que el accionante pretendía obviar los procedimientos administrativos aplicables, desconocer la autoridad competente en este tipo de trámites y eludir la vía ordinaria.

21. La Defensoría del Pueblo Regional del *departamento* puso en conocimiento que (i) a través del Sistema Nacional de Alertas Tempranas, para el *municipio* ha emitido una alerta temprana -044 de 2019- y varios informes de seguimiento -de fecha 17 de noviembre de 2021 y 31 de octubre de 2024-, resaltando el riesgo existente para los líderes sociales; (ii) reconoce al señor *Carlos* como *integrante actual* de la Mesa de Víctimas, de la cual ha sido parte en, por lo menos, en tres periodos de elecciones; (iii) el accionante ha sido parte de la Mesa Nacional de Participación, en la que ha ocupado la posición de *coordinador* hasta en dos oportunidades; y (iv) el señor *Carlos* es un *líder social reconocido*, representante de organizaciones de víctimas en el *municipio* y que se desplaza por varios municipios del *departamento* en cumplimiento de su función.

### **Sentencias objeto de revisión**

22. *Primera instancia*<sup>15</sup>. En sentencia del 31 de julio de 2024, *la autoridad judicial de primera instancia*, encontró acreditados los presupuestos generales de procedencia de la acción de tutela y amparó los derechos fundamentales del accionante. En consecuencia, ordenó a la UNP que, en el término de dos meses, realizara una reevaluación del riesgo del señor *Carlos* y se abstuviera de desmontar su esquema de seguridad mientras se culminaba dicho estudio.

23. Refirió en su decisión la Sentencia T-239 de 2021 en la que, a su juicio, se estudió un asunto similar al planteado por el señor *Carlos* y en la que esta Corporación amparó definitivamente los derechos fundamentales invocados y ordenó a la UNP realizar un nuevo estudio de riesgo del allí accionante.

24. A partir de lo anterior, el juez de primera instancia constató que (i) de acuerdo con las respuestas allegadas, confirmó que el accionante es un dirigente social, defensor de derechos humanos y representante de víctimas; (ii) en virtud de dicha condición debe desplazarse por todo el *departamento* e inclusive a nivel nacional; (iii) en los años 2022 y 2023 fue calificado por la UNP con un nivel de riesgo *extraordinario*; (iv) las circunstancias y los hechos victimizantes que padeció no han cesado o, por lo menos, *no se encuentra demostrado con la reevaluación reciente que las circunstancias de tiempo, modo y lugar que llevaron a otorgarle un esquema de seguridad tipo 1 hayan desaparecido*, toda vez que aún funge como líder social y existe una alerta temprana de la Defensoría del Pueblo frente a quienes ostentan dicha condición; y, en consecuencia, (v) la UNP, antes de modificar las medidas de protección, debe

---

<sup>14</sup> Expediente digital. Archivo 11\_47001310500120240026500-(2024-10-11 09-34-37) -1728657277-10.pdf. En concreto, la entidad indicó que el accionante ha atendido diferentes compromisos en el territorio nacional, lo que ha dificultado las comunicaciones por falta de tiempo y fallas técnicas.

<sup>15</sup> Expediente digital. Archivo 13\_47001310500120240026500-(2024-10-11 09-34-37)-1728657277-12.pdf.

realizar una evaluación en la que tenga en cuenta las condiciones actuales de seguridad en el *departamento*, en atención a los conceptos suministrados por las autoridades competentes en materia de víctimas y riesgos de los líderes sociales.

25. *Impugnación*<sup>16</sup>. La UNP impugnó y solicitó la revocatoria de la anterior decisión. Inicialmente, informó que realizó los siguientes trámites administrativos frente a las órdenes impartidas por el juez constitucional: (i) indagó con la Subdirección de Evaluación del Riesgo de la entidad por el estado de la orden de trabajo OT 647758 -evaluación de riesgo del accionante para la vigencia 2024-, informándosele que se encuentra en *desarrollo de la evaluación del nivel de riesgo* por parte del CTAR; (ii) solicitó a la dependencia atrás mencionada que *priorice* las gestiones y la culminación de la evaluación del riesgo del accionante; (iii) pidió información al Grupo de Implementación de la Subdirección de Protección de la UNP sobre las medidas de protección actuales del accionante, luego de lo cual se le indicó que contaba con un esquema *tipo 1*<sup>17</sup>; y (iv) corroboró con el Grupo de Desmontes de la Subdirección de Protección de la entidad que no se han modificado ni levantado las medidas atrás referidas.

26. Como argumentos de la impugnación, reiteró que no ha vulnerado los derechos invocados por el señor *Carlos* y nuevamente relacionó las actuaciones adelantadas en el marco de su análisis de riesgo. Afirmó que el ajuste al esquema de protección del accionante derivó de un nuevo estudio de las circunstancias de riesgo, en el cual se determinó que aquel había disminuido, describiendo los parámetros tenidos en cuenta en este tipo de análisis<sup>18</sup>. Finalmente, sostuvo que sus decisiones tienen sustento legal y técnico y, por consiguiente, están ajustadas al ordenamiento jurídico y gozan de *presunción de legalidad*<sup>19</sup>.

27. *Segunda instancia*<sup>20</sup>. Mediante decisión del 9 de octubre de 2024, la *autoridad judicial de segunda instancia* revocó la decisión de primera instancia y negó la protección pretendida por el accionante. Realizó un recuento de las actuaciones efectuadas por la UNP y el CERREM, concluyendo que el accionante ya no ejerce su cargo como *coordinador* de la Mesa de Víctimas y que el análisis de las entidades consideró múltiples factores, incluidos antecedentes de riesgo, el entorno en el que opera y la condición poblacional del señor *Carlos*. Igualmente, señaló que en el expediente no obraba la solicitud

---

<sup>16</sup> Expediente digital. Archivo 15\_47001310500120240026500-(2024-10-11 09-34-37)-1728657277-14.pdf.

<sup>17</sup> Consistente en (i) un vehículo convencional, (ii) dos personas de protección, (iii) un medio de comunicación y (iv) un chaleco blindado.

<sup>18</sup> Expediente digital. Archivo 15\_47001310500120240026500-(2024-10-11 09-34-37) -1728657277-14.pdf. En concreto, se refirió a la competencia exclusiva de la entidad para determinar el esquema de protección del beneficiario. Asimismo, expuso que la elaboración del análisis del riesgo comprendía, entre otros, un estudio técnico y especializado de factores como la población, antecedentes personales de riesgo, análisis de contexto, permanencia en el sitio del riesgo, desplazamientos, vulnerabilidad asociada al entorno social, entorno donde desarrolla actividades y/o trabajo, entorno social y comunitario.

<sup>19</sup> Paralelamente, la UNP presentó una *solicitud de modulación* frente a la orden impartida en el resolutivo tercero de la decisión de primera instancia, la cual consistía en “[o]rdenar a la Unidad Nacional de Protección -UNP- se abstenga de desmontar el esquema de seguridad que actualmente tiene el señor *CARLOS*, hasta tanto no se realice la reevaluación del riesgo y quede en firme el acto administrativo que decida sobre el mismo”. Al respecto, advirtió que dicha directriz desconocía la competencia de los delegados del CERREM, quienes son los únicos que pueden determinar las medidas de protección idóneas para los beneficiarios del programa. Expediente digital. Archivo 16\_47001310500120240026500-(2024-10-11 09-34-37)-1728657277-15.

<sup>20</sup> Expediente digital. Archivo 24\_47001310500120240026500-(2024-10-11 09-35-08) -1728657308-23.pdf.

del 9 de julio de 2024 por medio de la cual, según el actor, la UNP ordenaba desmontar sus medidas de protección.

28. Por lo expuesto, señaló que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional<sup>21</sup>, los jueces no pueden otorgar el amparo si en el proceso no se presenta, de manera siquiera sumaria, evidencia de la violación concreta de un derecho fundamental. Así las cosas, indicó que el juez constitucional tiene la obligación de verificar la veracidad de las afirmaciones elevadas por las partes y, en el presente asunto, *no se evidencia vulneración, toda vez que no obra prueba en el expediente que sustente el derecho reclamado*.

### **Trámite ante la Corte**

29. La Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, mediante escrito del 22 de enero de 2025<sup>22</sup>, presentó insistencia con el fin de que la Corte seleccionara para revisión el presente asunto. Luego de explicar los antecedentes fácticos y procesales del trámite, indicó que era preciso la escogencia del expediente “con el fin de proteger los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal” del accionante. Ello, en atención a que “la UNP debe garantizar que cualquier modificación en su esquema de protección sea precedida por una evaluación técnica adecuada y ajustada al debido proceso”.

30. La Sala de Selección Número Uno de 2025, mediante auto del 31 de enero, resolvió seleccionar el expediente de la referencia para su revisión por parte de este Tribunal con fundamento en los siguientes criterios: (i) *objetivo*, posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional; y (ii) *subjetivo*, urgencia de proteger un derecho fundamental. Posteriormente, repartió este asunto a esta Sala para su resolución<sup>23</sup>.

31. Mediante autos de fecha 27 de febrero<sup>24</sup> y 21 de marzo<sup>25</sup> de 2025, el magistrado ponente decretó pruebas tendientes a obtener información relacionada, entre otras cosas, con (i) las circunstancias sociales, económicas y familiares del accionante; (ii) los factores que pueden comprometer la seguridad del actor; (iii) las denuncias, quejas y/o reclamaciones presentadas por el accionante ante las diferentes autoridades, así como su estado actual; (iv) las actuaciones adelantadas por el señor *Carlos* en el trámite administrativo efectuado por la UNP y sus dependencias; (v) el procedimiento adelantado por la parte accionada dentro del trámite de la evaluación de riesgo del accionante así como de implementación o ajuste de las medidas de protección; y (vi) el estado actual de la evaluación de riesgo del actor, dispuesta por la UNP mediante la orden OT 647758.

---

<sup>21</sup> Citó apartes de la Sentencia T-571 de 2015.

<sup>22</sup> El escrito puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consulta-y-tramite-de-procesos/tutela/buscador-insistencias/AUTO%20SALA%20DE%20SELECCIÓN%2029%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202024%20NOTIFICADO%20EL%2013%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202024%20CON%20VENCIMIENTO%20DEL%2022%20DE%20ENERO%20DE%202025%20FT10651547%20%20DEFENSORIA%20DEL%20PUEBLO>.

<sup>23</sup> Expediente digital. Archivos 01SALA 1-2025- AUTO SALA DE SELECCIÓN DEL 31 DE ENERO DE 2025-NOTIFICADO EL 14 DE FEBRERO DE 2025; y 03informe\_de\_reparto\_Dr.\_Reyes.

<sup>24</sup> Expediente digital. Archivo 04Auto\_de\_pruebas.\_T-10.651.547\_Nombres\_Reales.pdf.

<sup>25</sup> Expediente digital. Archivo 06Auto\_Requerimiento.\_Nombres\_Reales\_T-10.651.547.pdf.

32. Mediante la mencionada providencia fueron vinculadas las siguientes entidades y dependencias: Gobernación del *departamento*, Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, Procuraduría General de la Nación, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional y Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

33. En virtud de este decreto probatorio intervinieron los siguientes sujetos procesales:

Tabla 1. Respuesta a los autos de pruebas de los sujetos procesales.

Interviniente	Contenido de la intervención
Carlos <sup>26</sup>	<p>El accionante respondió las preguntas planteadas en el auto de pruebas mediante correo electrónico. El contenido de su comunicación se sintetiza a continuación.</p> <p>(i) Sobre sus condiciones personales indicó que es “un hombre homosexual, líder negro y afrodescendiente, defensor de derechos humanos, víctima del conflicto armado interno colombiano, líder de dicha población (víctimas)”. Asimismo, expuso que reside entre <i>diferentes municipios del departamento</i>, debido a sus labores como líder de víctimas. Finalmente, adujo que no posee empleo fijo, está afiliado al régimen subsidiado en salud y vive con su tía.</p> <p>(ii) En lo referente a sus labores como líder social y de víctimas precisó lo siguiente. (a) En el ámbito <i>municipal y distrital</i>: es integrante de la Mesa de Participación de Víctimas del <i>municipio</i> por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, delegado al subcomité técnico de prevención y protección, representante del Consejo Distrital de Paz en representación de las víctimas y representante legal del Consejo Comunitario de Comunidades Negras <i>de un municipio de Colombia</i>. (b) En el ámbito <i>departamental</i>: es integrante y parte del comité ejecutivo de la Mesa Departamental de Víctimas del <i>departamento</i>, representante de víctimas y secretario del Consejo Territorial de Planeación del <i>departamento</i>, líder de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de <i>una región de Colombia</i> y delegado ante la instancia nacional de víctimas de pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros en el marco de la Resolución 03216 de 2024. (c) En el ámbito <i>nacional</i>: es integrante de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas en la que se desempeña como coordinador del Comité Temático de Víctimas de Desplazamiento Forzado a nivel nacional, integrante de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011, coordinador del Comité Técnico de Retornos y Reubicaciones para víctimas del conflicto, coordinador de la Comisión Legislativa, integrante del Comité Técnico de Víctimas de población LGTBIQ+, integrante de la Comisión de Salud y delegado en la Mesa Nacional por el hecho victimizante de desplazamiento forzado.</p> <p>(iii) En lo relativo a su situación de seguridad explicó que, a raíz de sus labores como líder social, está “permanentemente en riesgo, no solo por los grupos al margen de la ley sino también por otros actores a los que [hace] permanentes denuncias por el [incumplimiento] en los territorios de la política pública de víctimas”. Por su parte, señaló que fue “el único vocero de las víctimas en el proceso de Fast Track (...) tras la configuración del Acuerdo de Paz de La Habana”. Finalmente, adujo que en el 2024 fue objeto de múltiples amenazas, las cuales denunció ante la Fiscalía.</p> <p>(iv) En relación con los trámites ejercidos ante la UNP, indicó que solicitó a la entidad la revisión de su caso, sin recibir una respuesta afirmativa. En igual sentido, señaló que las medidas de protección actuales le generan una carga económica, toda vez que “con ese dinero [auxilio de transporte] [debe] cubrir cuando no le otorgan viáticos al escolta” y sus propios gastos. Asimismo, que aquellas están en malas condiciones pues su “chaleco antibala hace muchos años que está vencido y el medio de comunicación, después de muchos años, recientemente [le] fue entregado. Alega que lo antes expuesto es especialmente grave en atención a que se traslada constantemente por todo el país.</p>

<sup>26</sup> El señor Carlos presentó respuesta a los cuestionamientos planteados en el auto de pruebas mediante correo electrónico. Asimismo, aportó algunos soportes de sus respuestas en archivos adjuntos.

	<p>(v) Expuso que conoció de la modificación de sus medidas de protección en julio de 2024. Señaló que presentó un recurso de reposición pero que el mismo fue rechazado por extemporáneo.</p> <p>(vi) Informó que “nunca me han aplicado el enfoque diferencial” en los análisis de riesgo y/o en la asignación y aplicación de las medidas de protección.</p>
<p>Unidad Nacional de Protección<sup>27</sup></p>	<p>El contenido de la intervención de Daniel Augusto Jorge El Saeih Sánchez, jefe de la Oficina Asesora Jurídica se sintetiza a continuación.</p> <p>(i) Aportó todas las órdenes de trabajo y las investigaciones efectuadas entre el 2014 y el 2024, en el marco del caso del accionante. Estas fueron en su momento validadas por el CERREM<sup>28</sup>.</p> <p>(ii) Explicó la matriz aplicada en la valoración del nivel del riesgo y aportó las diferentes resoluciones en las que, a su juicio, se aplicaron adecuadamente los criterios desarrollados en la materia por esta Corporación y el marco normativo correspondiente.</p> <p>(iii) Indicó que se ha aplicado un enfoque diferencial en las evaluaciones surtidas a partir de las diferentes órdenes de trabajo. En específico, citó apartes de las respuestas recibidas como consecuencia de la consulta realizada sobre este tópico a los analistas del riesgo que evaluaron al señor <i>Carlos</i>. En las citas mencionadas se hizo alusión a que se tuvo en consideración su pertenencia a la comunidad LGTBIQ+.</p> <p>(iv) Refirió que la entidad ha conocido de los diferentes hechos narrados por el actor a través de las entrevistas desarrolladas en el marco de la evaluación del riesgo.</p> <p>(v) Informó que, en la actualidad, el señor <i>Carlos</i> cuenta con las medidas de protección implementadas en la Resolución 012757 del 3 de diciembre de 2024. En concreto, es beneficiario de un esquema de protección <i>Tipo Ligero</i>, conformado por una persona de protección, un apoyo de transporte de 1 SMLMV por 12 meses, 1 chaleco blindado y 1 medio de comunicación.</p> <p>(vi) Afirmó que la variación de las medidas de protección del actor tuvo lugar mediante la Resolución 9900 del 19 de diciembre de 2023. Lo anterior, con fundamento en la “variación en la intensidad del riesgo en comparación con el estudio de nivel de riesgo anterior, debido a que no se validaron las presuntas amenazas, las cuales son similares a las expuestas en anteriores estudios, sin que se hayan generado situaciones concretas derivadas de estas”.</p> <p>(vii) Expuso que la orden de trabajo 647758 finalizó con la presentación del caso al CERREM “a finales de septiembre de 2024”. Posterior a ello, se emitió la Resolución 012757 del 3 de diciembre de 2024. Asimismo, indicó que dicha decisión se encuentra en firme, pues se resolvió el recurso de reposición presentado por el accionante mediante la Resolución 824 del 29 de enero de 2025. Informó que estas decisiones fueron notificadas el 10 de diciembre de 2024 y el 7 de febrero de 2025, respectivamente, a través del correo electrónico del actor.</p> <p>(viii) Adujo que para el desarrollo de las órdenes de trabajo se tienen en consideración las alertas tempranas para el <i>departamento</i> y el <i>municipio</i>. En relación con las acciones específicas adelantadas por la entidad, indicó que entre el 18 de diciembre de 2017 y el 5 de marzo de 2025, el Equipo de Alertas Tempranas “atendió un total de 4 alertas tempranas y 4 informes de seguimiento correspondientes a dichas alertas. Estos documentos incluyen 14 recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo dirigidas a la UNP, al <i>municipio</i> y, en general, al <i>departamento</i>”.</p> <p>(ix) Señaló que el 13 de marzo de 2025, el señor <i>Carlos</i> “manifestó circunstancias que pueden ser interpretadas como hechos sobrevinientes, razón por la cual, de manera preventiva, la Unidad Nacional de Protección ordenó una reevaluación mediante la apertura de una Orden de Trabajo OT-700369 en la que actualmente está estudiando su nivel de riesgo”. En ese sentido, llamó a la Corte a tener en consideración la “importancia de que la situación de sus medidas de protección actualmente no están definidas y que sería prudente esperar a los resultados del nuevo estudio”.</p>

<sup>27</sup> Expediente digital. Archivo OFI25-00013474. Carpetas 6.2UNP; y 6.3UNP.

<sup>28</sup> En concreto, se relacionaron las órdenes de trabajo: 99085 de 2014, 156696 de 2015, 207732 de 2016, 247454 de 2017, 257827 de 2018, 293259 de 2018, 307927 de 2018, 397147 de 2020, 468607 de 2021, 482033 de 2022, 524188 de 2022, 594243 de 2023 y 647758 de 2024.

34. Las entidades y dependencias vinculadas remitieron las siguientes respuestas a los autos de pruebas:

Tabla 2. Respuestas a los autos de pruebas de las entidades vinculadas.

Interviniente	Contenido de la intervención
<p><i>Alcaldía Distrital del municipio<sup>29</sup></i></p>	<p>El contenido de la intervención de Jennifer del Toro Granados, alta consejera para la paz y postconflicto de la alcaldía del <i>municipio</i> se sintetiza a continuación.</p> <p>(i) Señaló que el señor <i>Carlos</i> es “un líder social reconocido en el distrito” y confirmó las funciones que tiene a su cargo a raíz de su posición.</p> <p>(ii) Conoció de las amenazas sufridas por el actor el 30 de abril y el 4 de agosto de 2024, a través de solicitudes de atención de ayuda humanitaria elevadas por la Personería Distrital del <i>municipio</i>. En consecuencia, realizó la activación y seguimiento de la ruta, elevando peticiones a la Policía Metropolitana del <i>municipio</i>, a la Fiscalía General de la Nación y a la UNP. En concreto, pidió que se investigara y se garantizara la seguridad del accionante.</p> <p>(iii) Hizo un recuento de las diferentes acciones que, a raíz de las alertas tempranas emitidas, ha liderado con el fin de garantizar la protección de los derechos de los líderes sociales en su jurisdicción. Entre ellas, relacionó planes, subcomités, mesas de diálogo, informes al Ministerio del Interior y estrategias de prevención, protección y no repetición.</p>
<p><i>Gobernación del departamento<sup>30</sup></i></p>	<p>El contenido de la intervención de Nayara Vargas Lesaca, alta consejera para la construcción de paz y defensa de los derechos humanos de la Gobernación del <i>departamento</i> se sintetiza a continuación.</p> <p>(i) Reconoció al accionante como un “dirigente y/o representante de Organizaciones de Víctimas”.</p> <p>(ii) Indicó que tiene registros de presuntas situaciones de amenazas en contra del actor en el 2024, en los días 21 de marzo, 22 de mayo, 14 de agosto y 26 de diciembre. Al respecto, señaló que activó la ruta de atención y protección en cada una de las fechas referidas, requiriendo a diferentes entidades frente a la situación de riesgo del accionante.</p> <p>(iii) Informó que en la actualidad cuenta con un <i>Plan Integral de Prevención a violaciones de Derechos Humanos e Infracción al Derecho Internacional Humanitario 2024-2027</i>. Se trata de una herramienta de implementación de la política pública de prevención y pretende enfrentar los factores de riesgo de los líderes sociales o disminuir su impacto.</p> <p>(iv) Expuso que ante las alertas tempranas emitidas ha implementado diferentes acciones: acompañamiento psicológico de líderes sociales, adecuación de la Casa de la Dignidad para la Mujer e instalación de la Mesa Territorial de Garantías y Mesa de Trabajo para el acompañamiento psicosocial de líderes. Adicionalmente, cuenta con la política pública de garantías para la labor de defensa de los derechos humanos.</p> <p>(v) Solicitó su desvinculación del trámite, pues argumentó no ser la entidad responsable de la vulneración alegada por el accionante.</p>
<p><i>Defensoría del Pueblo<sup>31</sup></i></p>	<p>El contenido de la intervención de Aquiles Ignacio Arrieta Gómez, defensor delegado para los asuntos constitucionales y legales se sintetiza a continuación.</p>

<sup>29</sup> Expediente digital. Archivos ACPP-127-25 Informe auto de pruebas Referencia expediente T10651547; y ANEXO1.

<sup>30</sup> Expediente digital. Archivos RT10 (1); PIP – DEPARTAMENTO 2024 DT; ORDENANZA NRO 157 LA POLÁ\_TICA PÁ\_BLICA DE GARANTÃ\_AS PARA LA LABOR DE DEFENSA DE LOS DD.HH - PREVENCIÃ\_N; E-2024-002291; Correo de GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO - Ref.\_ Seguimiento activación de Ruta de Atención y Protección frente a casos de amenazas a líderes, lidere; Correo de GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO - Activación de ruta de atención y protección de los Líderes (as) y miembros de las Mesas de Participación E[1]; Correo de GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO - Activación de ruta de atención y protección de los Líderes (as) y miembros de las Mesas de Participación E; Correo de GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO - Activación de ruta de atención y protección de los líderes (as) y miembros de la Mesa de Participación Efe; ACTIVACIONES CARLOS 20240524\_16073531; Activación de Ruta MVNDM; y 26.12.2024 *Carlos* seguimiento de ruta.

<sup>31</sup> Expediente digital. Archivos 202500407001152051; 006-22 (1); 012-21 (1); 019-23 (1); 29b81d94-a0da-4cb9-89a9-98265819cd8e; 045-19; 202500302001120361; ilovepdf\_merged (6) \_compressed; Informe especial de líderes; Informe líderes; Respuesta ATQ 202540400100117893 T 10651547; Respuesta departamento 202500602000118083; y solicitud sr. *Carlos* (2).

	<p>(i) Explicó el alcance de las diferentes alertas tempranas que ha emitido para el <i>departamento</i>: (a) AT-045 de 2018, referente, entre otras, a las situaciones de riesgo en el <i>municipio</i> para líderes de la población víctima del conflicto armado y miembros de la mesa de víctimas; (b) AT-012 de 2021, alusiva, entre otras, a las amenazas en varios municipios del <i>departamento</i> contra líderes sociales e integrantes de mesas municipales de víctimas; y (c) AT-006 de 2022, atinente a la situación de riesgo en los municipios del <i>departamento</i>.</p> <p>(ii) Refirió la alerta AT-019 de 2023 de carácter nacional y en la que se advierten los riesgos sobre la labor de personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales, sus organizaciones y colectivos. Allí se relacionaron amenazas contra los derechos fundamentales de los sujetos referenciados en 706 municipios y 16 áreas no municipalizadas de 32 departamentos del país. Asimismo, se adjuntaron a su respuesta las alertas tempranas referenciadas y diferentes informes sobre la situación de los líderes y lideresas sociales en el país.</p> <p>(iii) Indicó que desde el 2023 no se ha emitido una nueva alerta temprana en el <i>departamento</i>.</p> <p>(iv) Realizó un recuento de las diferentes actuaciones que ha adelantado la Defensoría del Pueblo – Regional del <i>departamento</i><sup>32</sup> respecto de la situación del señor <i>Carlos</i>. Ello, de conformidad con el informe rendido por dicha dependencia.</p> <p>(v) Informó que ha adelantado diferentes actuaciones a partir de la promulgación de la AT-019 de 2023. Por ejemplo, relacionó que de manera permanente ejerce la Secretaría Técnica de la Mesa Departamental de Participación Efectiva de Víctimas, en la que tiene “contacto directo y casi semanal” con todos los integrantes de dicho espacio. En igual sentido, reafirmó su compromiso con el monitoreo de los escenarios de riesgo advertidos y el constante diálogo que mantiene con el Ministerio del Interior.</p> <p>(vi) Adujo que en diciembre de 2024 solicitó a la UNP la realización de un nuevo estudio de riesgo en favor del accionante. Ello fue así dado que la accionada le informó el 1° de diciembre de 2024 sobre “el desmonte del esquema de protección que le había sido otorgado”. En dicha oportunidad, llamó a la UNP a “no desconocer los antecedentes y el contexto de riesgo que enfrentan los líderes y defensores de derechos humanos, evidenciados en las Alertas Tempranas”. En similar sentido, asesoró al actor para la presentación del recurso de reposición pertinente, siendo esta la última gestión realizada sobre el asunto.</p> <p>(vii) Señaló que en el 2025 no ha realizado ninguna activación de ruta de protección debido a que no ha recibido ninguna solicitud del accionante y/o información de nuevos riesgos.</p>
<p><i>Unidad para las Víctimas</i><sup>33</sup></p>	<p>El contenido de la intervención de Johanna Andrea Castro Villamil, jefe de la oficina asesora jurídica se sintetiza a continuación.</p> <p>(i) Hizo un recuento de las declaraciones del accionante tramitadas ante la entidad. En concreto, figuran en sus registros actuaciones por los hechos victimizantes de desplazamiento, secuestro, amenaza y delitos contra la libertad y la integridad sexual -entre los años 1997, 2001, 2008, 2017, 2021, 2022 y 2024-. Todos estos hechos tuvieron lugar en el <i>municipio</i> y otros municipios del <i>departamento</i>. Adicionalmente, hizo alusión a diferentes peticiones presentadas por el actor a la entidad en el 2024, en las que solicitó garantías para los integrantes de las mesas de víctimas en el orden municipal, departamental y nacional.</p> <p>(ii) Sobre las acciones que ha implementado en el marco de las alertas tempranas, señaló que (a) brinda orientaciones técnicas a las entidades territoriales para la activación de las rutas de atención; (b) participa con voz y voto en el CERREM; y junto con la UNP (c) desarrolló un protocolo para la atención de emergencias de la población líder y defensora de los derechos humanos, a pesar de que no es la entidad llamada a garantizar la seguridad de aquellos.</p> <p>(iii) En lo relativo a nuevas amenazas en contra del actor, señaló que encontró en su registro una declaración del 4 de septiembre de 2024 hecha por el accionante por eventos de amenazas y desplazamiento forzado. Los hechos</p>

<sup>32</sup> Entre otras, se refirió a solicitudes de activación de ruta por denuncias elevadas por el accionante, acompañamiento en la presentación de recursos ante la UNP y solicitudes ante la entidad.

<sup>33</sup> Expediente digital. Archivo RESPUESTAREQUERIMIENTO\_8246390.

	fundamento de la declaración presuntamente ocurrieron el 13 de agosto de 2024.
Fiscalía General de la Nación <sup>34</sup>	<p>El contenido de la intervención de Moisés Roca Benavides, fiscal 30 Seccional – Unidad delitos contra la vida del <i>municipio</i> se sintetiza a continuación.</p> <p>(i) <i>Radicado 47001600102202413108</i>. Informó que se generó a raíz del oficio del 14 de agosto de 2024 proferido por la Gobernación del <i>departamento</i> y dirigido a diferentes entidades. En dicho oficio se solicitó la activación de la ruta de atención y protección de líderes sociales y miembros de la mesa de participación de víctimas. El fundamento de la investigación es un “comunicado anónimo dirigido a la opinión pública donde se señala a CARLOS y 11 personas más, a quienes se les declara objetivo militar, y se les insta a abandonar el <i>departamento</i>”. En la actualidad la investigación está en estado <i>activo</i> y en etapa de indagación.</p> <p>(ii) <i>Radicado 470016001019202317164</i>. Relató que la investigación se adelanta por la conducta de <i>actos de discriminación</i>, que inició a raíz de la petición presentada por el accionante ante el contralor delegado para el postconflicto -Rubén Darío Granda Escobar-. En dicho documento, el actor narró que los señores Rubén Romero Blanco y Yair Toncel López cuestionaron su idoneidad para ocupar su posición en la mesa de participación de víctimas. Adicionalmente, según el señor <i>Carlos</i>, los sujetos mencionados habrían realizado comentarios en su contra de índole racista y homofóbico. Esta investigación fue archivada el 30 de octubre de 2023.</p> <p>El contenido de la intervención de Viviana Patricia Iriarte Zapata, fiscal 37 delegada ante los jueces penales del circuito – Seccional de <i>otro municipio</i> se sintetiza a continuación.</p> <p>(i) <i>Radicado 47001600101922416175</i>. Señaló que el 17 de octubre de 2024 le fue asignada la actuación, la cual corresponde a una denuncia presentada por el accionante por el delito de amenazas, del cual fue presuntamente víctima el 18 de agosto de 2024. En la actualidad, la dependencia se encuentra “adelantando las acciones tendientes al esclarecimiento de los hechos (...) encontrándose pendientes los resultados de las órdenes de policía judicial”.</p> <p>(ii) Expuso que la vulneración alegada por el accionante obedece a las actuaciones de la UNP y el CERREM, por lo que carece de legitimación por pasiva.</p> <p>El contenido de la intervención de Sonia Esperanza Gallego Duque, fiscal 36 Seccional de vida, feminicidios y amenazas del <i>municipio</i> se sintetiza a continuación.</p> <p>(i) <i>Radicado 471896001024202250214</i>. Corresponde a una denuncia del accionante por el delito de amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos. Indicó que luego de reiteradas citaciones, el actor puso en conocimiento unos mensajes de texto que recibió en su celular el 7 de enero de 2022, en los que fue amenazado de muerte junto a otras personas y se firmaba con la siguiente sigla: AGC. Al respecto, aclaró que sobre estos hechos se adelanta una indagación paralela y confidencial en otra dependencia, “ya que al parecer es una amenaza falsa, difundida por una de las personas que aparece precisamente en el mensaje”.</p> <p>(ii) <i>Radicado 470016001019202411718</i>. Investigación por la conducta punible de amenazas. Informó que el asunto fue remitido por competencia por la Fiscalía 27 Seccional de <i>otro municipio</i>. Actualmente el radicado está en etapa de indagación con programa metodológico asignado a investigadores y con órdenes a policía judicial.</p> <p>(iii) Expuso que, con posterioridad a la presentación de la acción de tutela analizada, no ha tenido conocimiento de otros hechos.</p> <p>Madeleyne Pérez Ojeda, directora seccional del <i>departamento</i>, presentó las acciones que ha activado para acatar las alertas tempranas. En concreto, expuso las principales estrategias mediante las cuales la institución pretende garantizar de forma rápida y efectiva la protección de los derechos y la seguridad de los</p>

<sup>34</sup> Expediente digital. Archivos Document\_250306\_082949; 4.6Correo\_ Fiscal 37.pdf; 4.7Correo\_ Fiscal 36.pdf; Document\_250306\_101256; Respuesta Auto 27 de febrero; y PANTALLAZO INSUMO.

	<p>afectados. En concreto, explicó que esas estrategias son las siguientes: (i) activación de la ruta de atención inmediata; (ii) coordinación con la policía judicial; (iii) mesas de trabajo con fiscales y policía judicial; (iv) monitoreo y evaluación continua; y (v) fortalecimiento de la comunicación interinstitucional.</p> <p>El contenido de la intervención de Andrea del Pilar Verdugo Parra, directora de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación se sintetiza a continuación.</p> <p>(i) Presentó un informe de la consulta realizada por la Dirección de atención al Usuario, Intervención Temprana y Asignaciones de la Fiscalía. La dependencia, luego de realizar una búsqueda en el sistema solo con el nombre del accionante, aportó un cuadro donde se aprecian quince (15) denuncias en las que figura como <i>denunciante/víctima</i> por las conductas de amenazas, actos de racismo o discriminación y amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos<sup>35</sup>. En total, permanecen activas siete (7) de esas investigaciones.</p> <p>(ii) En atención a la respuesta brindada, solicitó declarar cumplida la orden dispuesta en el auto de pruebas y, por consiguiente, desvincular del trámite a la entidad.</p>
<p><i>Policía Nacional</i><sup>36</sup></p>	<p>El contenido de la intervención del coronel José Andrés Gómez Zapata, director de Protección y Servicios Especiales (e) se sintetiza a continuación.</p> <p>(i) La jefe del Grupo de Derechos Humanos de la dependencia señaló que su oficina no conoció de ningún trámite relativo a las conductas de las que presuntamente fue víctima el accionante. Por su parte, adujo que no conoció de las alertas tempranas o informes de seguimiento expedidos por la Defensoría del Pueblo. Finalmente, expuso que no ha conocido de nuevos hechos de amenazas de las que haya sido víctima el actor.</p> <p>(ii) El jefe de Área de Protección a Personas e Instalaciones de la dependencia relacionó las personas que son objeto de protección en virtud de su cargo, de conformidad con el Decreto 1066 de 2015. Posteriormente, indicó que dentro de sus registros no encontró información referente al accionante y no ha conocido de nuevas amenazas o hechos de violencia de las que haya sido víctima.</p> <p>(iii) Posteriormente, la jefe del Grupo de Derechos Humanos JESEP – Jefatura Nacional de Servicio de Policía remitió una respuesta con información adicional relativa al accionante. En primer lugar, reportó que en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 4 de marzo de 2025 conoció de dos hechos de amenazas de las que fue víctima el actor. Asimismo, señaló que como medidas preventivas se implementaron <i>rondas policiales</i> en el 2023. En segundo lugar, informó que en atención a las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo se han desarrollado acciones <i>preventivas y operativas</i><sup>37</sup>.</p>

<sup>35</sup> Expediente digital. Archivo PANTALLAZO INSUMO. En el cuadro aportado las denuncias se desglosan así: (i) 472886001025201480007, Fiscalía 36 Seccional del *municipio*, amenazas, *inactivo*; (ii) 471896001025202250214, Fiscalía 36 Seccional del *municipio*, amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos -DDHSP-, *activo*; (iii) 470016099101201706551, Fiscalía 37 Seccional de *otro municipio*, amenazas, *inactivo*; (iv) 470016099101201705826, Fiscalía 36 Seccional del *municipio*, amenazas contra DDHSP, *inactivo*; (v) 470016001019202416175, Fiscalía 37 Seccional de *otro municipio*, amenazas, *activo*; (vi) 470016001019202411718, Fiscalía 36 Seccional del *municipio*, amenazas contra DDHSP, *activo*; (vii) 470016001019202317164, Fiscalía 30 Seccional del *municipio*, actos de racismo o discriminación, *inactivo*; (viii) 470016001019202152591, Fiscalía 36 Seccional del *municipio*, amenazas contra DDHSP, *inactivo*; (ix) 470016001018202202163, Fiscalía 34 Seccional del *municipio*, amenazas contra DDHSP, *activo*; (x) 470016001018202102752, Fiscalía 36 Seccional del *municipio*, amenazas contra DDHSP, *activo*; (xi) 470016099369202410090, Fiscalía 36 Seccional del *municipio*, amenazas contra DDHSP, *inactivo*; (xii) 470016001020202414108, Fiscalía 30 Seccional del *municipio*, amenazas, *activo*; (xiii) 470016001019202050599, Fiscalía 36 Seccional del *municipio*, amenazas contra DDHSP, *inactivo*; (xiv) 470016001019202050596, Fiscalía 36 Seccional del *municipio*, amenazas contra DDHSP, *activo*; y (xv) 470016001018202102775, Fiscalía 36 Seccional del *municipio*, amenazas contra DDHSP, *inactivo*.

<sup>36</sup> Expediente digital. Archivos RTA CORTE CONSTITUCIONAL – *Carlos* y GS-2025-009699-JESEP.

<sup>37</sup> En concreto, se señalaron como acciones preventivas: planes de trabajo focalizados, mesas de trabajo, campañas contra diferentes delitos, gestión comunitaria e interinstitucional, encuentros comunitarios, espacios pedagógicos, programa *Abre tus ojos*, medidas de autoprotección de líderes, comité justicia transicional, socialización normatividad, acciones con reincorporados de grupos armados, comités de vigilancia, comando situacional, patrullajes, control establecimientos públicos, consejos de seguridad, entre otros. Por su parte, como

	En igual sentido, expuso sus obligaciones en el marco de las referidas alertas. Afirmó, en tercer lugar, que no ha conocido nuevos hechos de amenaza de los cuales haya sido víctima el accionante. No obstante, hizo un recuento de las rutas de acompañamiento que se activan ante estas circunstancias.
<i>Procuraduría General de la Nación</i> <sup>38</sup>	El contenido de la intervención de Néstor Iván Osuna Patiño, procurador delegado con funciones mixtas 1 para la defensa de los derechos humanos se sintetiza a continuación.  (i) Hizo alusión a las diferentes actuaciones y comunicaciones que ha adelantado en el marco de la protección del accionante. Entre otras cosas, informó que el 31 de marzo de 2025, en atención al auto de pruebas proferido en el presente trámite, solicitó a la UNP información actualizada del caso del señor <i>Carlos</i> e instó a que se tomaran medidas preventivas en garantía de sus derechos fundamentales. (ii) Informó que participa en el CERREM de la UNP en calidad de <i>invitado permanente</i> , por lo que tiene voz, pero no voto.
<i>Ministerio del Interior</i> <sup>39</sup>	El contenido de la intervención de Letty Rosmira Leal Maldonado, directora técnica de la Dirección Jurídica se sintetiza a continuación.  (i) Luego de realizar una búsqueda en su sistema documental no encontró ningún trámite o petición promovida por el accionante ante la entidad. (ii) Relacionó las actuaciones que desarrolla en el marco de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo. En lo referente al caso concreto, dispuso que “en el <i>departamento</i> se tiene una (01) alerta temprana abierta en la cual, se realizó (01) de articulación el día 02 de julio de 2021 y una (01) sesión de verificación de cumplimiento el día 07 de noviembre de 2023”. (iii) Frente a la orden vigesimoprimera de la Sentencia SU-546 de 2023 (diseño e implementación de una estrategia de sistematización del sistema normativo relativo a la protección de la población líder y defensora de los derechos humanos), señaló que el cumplimiento consta de dos etapas: (a) <i>socialización de la normativa vigente</i> <sup>40</sup> ; y (b) <i>actualización normativa</i> <sup>41</sup> . (iv) Pidió que se declare cumplida de manera integral la orden dispuesta en el decreto probatorio y se desvincule a la entidad del presente trámite.
<i>Ministerio de Defensa Nacional</i> <sup>42</sup>	Diana Sánchez Lara, directora Derechos Humanos y DIH, solicitó la desvinculación de la entidad por falta de legitimación por pasiva. Luego de hacer referencia a las funciones de la UNP respecto del caso del accionante, indicó que el ministerio limita su participación en el CERREM a la “recomendación de medidas de protección resultado de la valoración y evaluación del riesgo según el análisis de los profesionales adscritos a la UNP”.
<i>Consejería Presidencial para los</i>	El contenido de la intervención de Carolina Jiménez Bellicia, coordinadora del Grupo de Gerencia de Defensa Judicial, se sintetiza a continuación.

acciones operativas se indicaron: capturas en flagrancia, capturas orden judicial, armas de fuego incautadas, desarticulación bandas criminales, vehículos recuperados, incautación de mercancía e incautación de drogas.

<sup>38</sup> Expediente digital. Archivos TUTELA T-10.651.547 Corte Constitucional M.P Jose Fernando Reyes pdf; Oficio No. P0502; E-2018-313767; E-2018-232292; E-2018-232292 UNP-*Carlos*; E-2018-232292 Rpta *Carlos*; Corte Constitucional -2025-03-31 (1); y 6.1Correo\_ -Procurador Delegado.

<sup>39</sup> Expediente digital. Archivos Anexo 1 - Respuesta de busqueda por parte del Grupo de Gestión de Correspondencia; Anexo 2 - ACTA No 028 DE 2021 AT DE 012 DE 2021 *departamento*; Anexo 3 - Acta No199 de 2023RS 1; Decreto 0714 de 2024 (FUNCIONES MININTERIOR); ID503819; y Res 1353 de 2024.

<sup>40</sup> En concreto, indicó que el ministerio ha dispuesto la actualización de sus canales oficiales y el fortalecimiento de sus rutas digitales. En igual sentido, en las instalaciones y acompañamientos a las mesas territoriales, previo al inicio de la sesión, se socializan las normas en la materia, los contenidos de la AT-019 de 2023 y la Sentencia SU-546 de 2023. Finalmente, se han desarrollado y repartido cartillas sobre diferentes tópicos en la materia, las cuales se entregan de manera física a las comunidades, organizaciones y entes territoriales.

<sup>41</sup> Al respecto, se indicó que el ministerio ha avanzado en el Plan Integral (orden vigesimooctava), en donde se recopila el desarrollo en el marco de la Política Pública para Líderes y Defensores de Derechos Humanos. El mencionado plan se adoptará mediante un acto administrativo que vinculará a las diferentes entidades del gobierno nacional y allí se contemplarán mecanismos para “racionalizar las instancias de prevención en los temas que afectan a la población defensora de derechos humanos. Finalmente, se indicó que, una vez se cuente con el acto administrativo, aquel será debidamente socializado y se generará la *Carta de Derechos de la Población Líder y Defensora de Derechos Humanos*. Esta última contendrá los contenidos de la Sentencia SU-546 de 2023 y las medidas del Plan Integral.

<sup>42</sup> Expediente digital. Archivo abfca498-8718-487b-8ae3-bc94a9214f72.pdf ACCION TUTELA INSTAURADA CARLOS A UNP.

<p><i>Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario</i><sup>43</sup></p>	<p>(i) Pidió que se declarara como cumplida la orden dispuesta en el auto de pruebas.</p> <p>(ii) Explicó que no tiene conocimiento de trámites o peticiones formuladas por el accionante ante la entidad.</p> <p>(iii) Indicó que hace parte del CERREM y conoció del caso del actor en las sesiones realizadas el 19 de enero de 2022, 25 de noviembre de 2022 y 24 de noviembre de 2023. Al respecto, hizo un recuento de las valoraciones de riesgo analizadas en dichas oportunidades.</p> <p>(iv) Relacionó las diferentes actividades y actuaciones en las que ha estado vinculado en el marco de las alertas tempranas 019 de 2023 y 044 de 2019.</p> <p>(v) Señaló que desconoce de nuevas amenazas o hechos de violencias de las que haya sido víctima el accionante con posterioridad a la presentación de la acción de tutela.</p>
--	--

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

35. Esta Sala es competente para revisar el fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

### 2. Delimitación del problema jurídico y metodología de la decisión

36. *Carlos* presentó acción de tutela en contra de la UNP y el CERREM de la UNP, alegando la violación de sus derechos fundamentales a la *dignidad humana, a la vida, a la integridad personal y a la seguridad personal*.

37. La violación alegada tuvo lugar, a su juicio, debido a que, a pesar de su condición de líder social y comunitario de víctimas, la UNP y el CERREM decidieron modificar las medidas de protección de las que era beneficiario. Dichas medidas consistían en un *esquema de protección tipo 1*, el cual incluía (i) un vehículo convencional, (ii) dos personas de protección, (iii) un medio de comunicación y (iv) un chaleco blindado. Dicho esquema fue modificado mediante la Resolución 9900 del 19 de diciembre de 2023 en la que se dispuso la adopción de un *esquema de protección tipo ligero* y, por consiguiente, (i) finalizar el vehículo convencional y una persona de protección; (ii) ratificar una persona de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado; y (iii) implementar un apoyo de transporte en cuantía de un SMLMV. Finalmente, la expedición de la Resolución 12757 del 3 de diciembre de 2024 en la que se ratificó dicha modificación.

38. En su solicitud de amparo, el accionante solicitó que se amparen sus derechos fundamentales a la *dignidad humana, a la vida, a la integridad personal y a la seguridad personal* y pidió ordenar a las accionadas (i) realizar una nueva evaluación de riesgo y (ii) mantener las medidas de seguridad establecidas inicialmente y ratificadas mediante la Resolución 11577 del 15 de diciembre de 2022.

39. *La autoridad judicial de primera instancia* amparó los derechos fundamentales del accionante. En consecuencia, ordenó a la UNP que, en el

<sup>43</sup> Expediente digital. Archivos OFI25-00040628 GFPU; OFI25-00040628 GFPUDECRETO 2647 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2022.pd (3); OFI25-00040628 GFPUInforme Ofi. OPTC-07925-Corte Const; OFI25-00040628 GFPURESOLUCIÓN INTERNA No 02 DEL 3 DE MAYO DE 2023 (1); y OFI25-00040628 GFPUSolicitud Archivo.

término de dos meses, realizara una revaluación del riesgo del señor *Carlos* y se abstuviera de desmontar su esquema de seguridad mientras se culminaba dicho estudio. Impugnada la decisión por la UNP, *la autoridad judicial de segunda instancia* revocó la decisión impugnada y, en su lugar, negó las pretensiones planteadas. En concreto, afirmó que el accionante ya no ejercía su cargo como *coordinador* de la Mesa de Víctimas y que el análisis de las entidades atendió a múltiples factores, incluidos antecedentes de riesgo, el entorno y la condición poblacional del señor *Carlos*. Igualmente, señaló que en el expediente no obraba la solicitud del 9 de julio de 2024 por medio de la cual, según el actor, la UNP ordenaba desmontar sus medidas de protección.

40. A partir de los antecedentes descritos, la Corte evaluará la procedencia de la solicitud de amparo. En caso de que se cumplan los requisitos para ello, deberá responder el siguiente **problema jurídico**: ¿las resoluciones 9900 del 19 de diciembre de 2023 y 12757 del 3 de diciembre de 2024 de la UNP que, respectivamente, modificaron el esquema de seguridad y ratificaron dicho cambio, vulneraron los derechos fundamentales invocados por el señor *Carlos*?

41. Es importante advertir que a pesar de que el accionante no invocó específicamente la infracción del derecho al debido proceso, la Corte encuentra que la cuestión central en esta oportunidad se refiere a si la actuación de la UNP es compatible no solo con el derecho a la seguridad personal sino también con las exigencias que se adscriben al debido proceso administrativo y que son aplicables al trámite adelantado por la UNP cuando decide sobre las medidas de protección de personas que se encuentran en riesgo. En esa dirección y en ejercicio de las amplias facultades de las que dispone para delimitar el alcance de la cuestión *iusfundamental* relevante<sup>44</sup>, la Sala se ocupará de manera precisa de dicha dimensión.

42. Con ese propósito la Corte seguirá el siguiente orden. Inicialmente presentará las razones por las cuales la acción de tutela satisface las condiciones generales de procedencia (*infra* 3). Luego de ello explicará que la expedición de la resolución 12757 del 3 de diciembre de 2024, por medio de la cual se mantuvo la modificación del esquema de seguridad del accionante dispuesta en la Resolución 9900 del 19 de diciembre de 2023, no origina una carencia actual de objeto que pueda afectar la competencia de la Corte para adoptar una decisión de fondo (*infra* 4). A continuación, la Corte se referirá a la protección constitucional de las personas que integran la población líder y defensora de derechos humanos y, en particular, el alcance de los derechos a la seguridad personal y al debido proceso administrativo (*infra* 5). Posteriormente establecerá si la actuación de la UNP vulneró los derechos del accionante (*infra*

---

<sup>44</sup> “(...) dada la naturaleza de la presente acción, la labor del juez no debe circunscribirse únicamente a las pretensiones que cualquier persona exponga en la respectiva demanda, sino que su labor debe estar encaminada a garantizar la vigencia y la efectividad de los preceptos constitucionales relativos al amparo inmediato y necesario de los derechos fundamentales. En otras palabras, en materia de tutela no sólo resulta procedente sino que en algunas ocasiones se torna indispensable que los fallos sean extra o ultra petita. Argumentar lo contrario significaría que si, por ejemplo, el juez advierte una evidente violación, o amenaza de violación de un derecho fundamental como el derecho a la vida, no podría ordenar su protección, toda vez que el peticionario no lo adujo expresamente en la debida oportunidad procesal. Ello equivaldría a que la administración de justicia tendría que desconocer el mandato contenido en el artículo 2o superior y el espíritu mismo de la Constitución Política, pues -se reitera- la vigencia de los derechos constitucionales fundamentales es el cimiento mismo del Estado social de derecho.” (Sentencia T-310 de 1995). Al respecto, pueden consultarse también las sentencias SU-484 de 2008, SU-195 de 2012 y T-497 de 2024.

6). Finalmente, se indicarán algunas conclusiones y los remedios judiciales a impartir (*infra* 7).

### 3. La acción de tutela presentada por *Carlos* satisface los requisitos generales de procedencia

43. La acción de tutela cumple con los presupuestos básicos para su procedencia. Ello es así en atención al estudio que se presenta a continuación:

Tabla 3. Análisis de acreditación de los requisitos generales de procedencia.

Requisito	Acreditación en el caso concreto
<i>Legitimación por activa</i>	<p><b>Se cumple.</b> El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En igual sentido, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la legitimación en la causa por activa para presentar la tutela se acredita con su ejercicio (i) <b>directo por parte de la persona titular de los derechos invocados</b>, (ii) por medio de los representantes legales o (iii) a través de apoderado judicial. Igualmente es posible (iv) demostrando las condiciones que hacen procedente la agencia oficiosa.</p> <p>En el presente asunto, el mecanismo de amparo fue promovido directamente por el señor <i>Carlos</i>, quien es el titular de los derechos fundamentales invocados y quien acredita un interés para formular el reclamo ante la entidad accionada.</p>
<i>Legitimación por pasiva</i>	<p><b>Se cumple.</b> Los artículos 86 de la Constitución Política y 5 del Decreto 2591 de 1991 disponen que la acción de tutela procede en contra de “toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar derechos fundamentales”. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que el requisito de legitimación en la causa por pasiva exige que la acción de tutela sea interpuesta en contra del sujeto que (i) conforme a la Constitución y la ley, cuenta con la aptitud o capacidad legal para responder a la acción y ser demandado<sup>45</sup> y (ii) es el presunto responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales o es aquel llamado a resolver las pretensiones.</p> <p>(i) La UNP está legitimada en la causa por pasiva. El artículo 1.2.1.4 del Decreto 1066 de 2015 establece que dicha entidad tiene a su cargo el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo. En esos términos, entre otras, es la llamada a recibir y tramitar las solicitudes de protección e información, a adoptar las medidas de protección y a asegurar su implementación. Finalmente, el Director General de la entidad accionada fue quien suscribió y expidió las resoluciones 9900 del 19 de diciembre de 2023 y 12757 del 3 de diciembre de 2024, la cuales fueron cuestionadas por el actor en el presente trámite.</p> <p>(ii) El CERREM no ostenta la legitimación en la causa por pasiva. En la Sentencia T-432 de 2024 al analizar una acción de tutela promovida contra la UNP y el CERREM, la Corte Constitucional llegó a una conclusión idéntica. En particular, explicó que esta dependencia (i) no tiene personería jurídica; y (ii) de conformidad con el Decreto 1066 de 2015, solo tiene funciones consultivas y de emisión de recomendaciones. En efecto, la competencia para calificar el riesgo de los beneficiarios y la adopción y/o reducción de las medidas de protección recae exclusivamente en la UNP.</p> <p>(iii) A pesar de que mediante auto de fecha del 27 de febrero de 2025 se dispuso la vinculación al proceso de varias entidades, la Sala constata que ellas no ostentan la capacidad legal para responder por las presuntas vulneraciones a los derechos fundamentales del accionante. En efecto, las pretensiones del accionante están dirigidas a la realización de una nueva evaluación del riesgo como beneficiario del programa de Prevención y Protección, así como a la</p>

<sup>45</sup> Pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-593 de 2017, SU-424 de 2021, T-405 de 2022 y T-432 de 2024.

	<p>implementación de las medidas de protección que ostentaba antes de la modificación realizada por la UNP.</p> <p>No obstante lo anterior, en las respuestas recibidas por la Sala se encontró que el señor <i>Carlos</i> figura como <i>denunciante/víctima</i> en diferentes causas penales por la conducta penal de amenazas o amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos. Adicionalmente, se advirtió que, en la actualidad, no existen procesos en curso, pues se informó que se encuentran en etapa de <i>indagación</i> ante diferentes fiscalías. En consecuencia, con fundamento en las amplias facultades del juez de tutela, la Corte se ocupará de examinar las actuaciones relevantes en esta materia a efectos de establecer si, en consideración a los derechos de los que son titulares los líderes sociales según la sentencia SU-546 de 2023, es procedente adoptar alguna medida en particular.</p> <p>De acuerdo con ello la Corte constata que la Fiscalía General de la Nación y sus delegadas -vinculadas al trámite por esta Corporación- se encuentran legitimadas en la causa por pasiva. En efecto, de conformidad con los artículos 250 de la Constitución y 66 del Código de Procedimiento Penal (en adelante CPP), esta entidad es la <i>titular de la acción penal</i>, por lo cual tiene la competencia para, entre otras, adelantar las investigaciones por hechos constitutivos de delitos y, en caso de que ello sea procedente, adelantar las actuaciones procesales de conformidad con la información recolectada<sup>46</sup>.</p> <p>En igual sentido, respecto de las diferentes fiscalías que dieron respuesta al auto de pruebas también se encuentra acreditada la legitimación por pasiva -<i>supra</i> 34-. En efecto, en adición a lo atrás explicado, son las dependencias que tienen o han tenido a su cargo las investigaciones por los hechos que ha denunciado el accionante.</p> <p>Respecto de las demás entidades la Corte dispondrá su desvinculación del trámite de la acción de tutela. En concreto, serán objeto de esta orden: la Alcaldía Distrital del <i>municipio</i>, la Defensoría del Pueblo Regional del <i>departamento</i>, la Unidad para las Víctimas, la Gobernación del <i>departamento</i>, la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>Si bien la Sala reconoce que estas autoridades y delegadas tienen obligaciones legales respecto de la población líder y de los defensores y defensoras de derechos humanos -por ejemplo, tanto el Ministerio del Interior como la Policía Nacional lideran y organizan el Programa de Prevención y Protección (artículo 2.4.1.2.1 del Decreto 1066 de 2015)-, en el presente trámite no se advierte que aquellas se hayan sustraído de dichos deberes en una dimensión en la que vulneren los derechos fundamentales del accionante. Ello, sumado a que, como ya se mencionó, el señor <i>Carlos</i> no adujo que alguna de tales entidades hubiera estado involucrada en la trasgresión que alega en su escrito de tutela.</p>
<p><i>Inmediatez</i></p>	<p><b>Se cumple.</b> La Corte ha señalado que la acción de tutela se debe interponer en un término razonable, a partir del momento en que ocurre la situación que presuntamente vulnera o amenaza el derecho fundamental<sup>47</sup>. Ello porque la acción de tutela es un mecanismo de protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales. A pesar de no contar con un término preciso para invocar la acción de amparo, por mandato expreso del artículo 86 de la Constitución debe existir correspondencia entre la naturaleza sumaria del proceso de tutela y su interposición justa y oportuna<sup>48</sup>.</p>

<sup>46</sup> En la Sentencia SU-546 de 2023, la Corte recordó que “[a] la FGN le corresponde adelantar una investigación rigurosa y recolectar el material probatorio que, de ser el caso, le permita formular la acusación contra los presuntos autores y determinadores del ilícito, ante un juez de conocimiento, quien determinará su responsabilidad y aplicará la sanción correspondiente”. Asimismo, que “la ‘labor de la Fiscalía no culmina con la formulación del escrito de imputación o acusación’. Tampoco puede aceptarse que el asesinato de un líder o lideresa social se ha ‘esclarecido’ cuando se profiere una medida de aseguramiento a un presunto responsable que podría luego ser absuelto. La superación de la impunidad no debe equipararse con estas fases iniciales del proceso penal. A juicio de la Corte, solamente cuando el juez de conocimiento determine la responsabilidad y aplique la sanción correspondiente, a partir de las investigaciones serias y contundentes de la FNG, ‘es posible concluir que se ha esclarecido un caso y que se ha hecho justicia’”.

<sup>47</sup> Ver, entre otras, las sentencias T-427 de 2019 y T-376 de 2023.

<sup>48</sup> Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias SU-108 de 2018 y T-376 de 2023.

	<p>En el presente asunto, el señor <i>Carlos</i> promovió la solicitud de amparo el 19 de julio de 2024. Por su parte, la última actuación o comunicación relativa a las medidas de protección de la que es beneficiario, proferida antes de la presentación de la acción de tutela, tuvo lugar el 19 de diciembre de 2023 con la expedición de la Resolución 9900 de 2023. Este lapso se advierte como razonable por la Sala.</p>
<p><i>Subsidiariedad</i></p>	<p><b>Se cumple.</b> Esta Corporación ha reconocido que, conforme al artículo 86 constitucional, la acción de tutela es un mecanismo de protección que puede ser utilizado ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales cuando no exista otro medio idóneo y eficaz para la protección de los derechos invocados, o cuando al existir otros medios de defensa judiciales, se requiera acudir al amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.</p> <p>En lo referente al caso concreto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que, en principio, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es el mecanismo judicial idóneo y eficaz para cuestionar las resoluciones proferidas por la UNP al interior del Programa de Protección y Prevención. Es <i>idóneo</i>, toda vez que el juez administrativo tiene la facultad para examinar la legalidad y constitucionalidad de las resoluciones y, eventualmente, cesar sus efectos. Por otro lado, en términos generales puede advertirse como eficaz, pues permite brindar una protección preliminarmente oportuna, dado que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA- permite al interesado solicitar medidas cautelares con el fin de evitar un perjuicio iusfundamental irremediable.</p> <p>Ahora bien, la Corte ha explicado que el medio de control de nulidad y restablecimiento puede ser <i>ineficaz</i> si, atendiendo las circunstancias concretas del demandante, no es lo suficientemente expedito para garantizar sus derechos, incluso, en el evento en que se soliciten medidas cautelares. Al respecto, esta Corporación ha explicado que esto ocurre cuando se advierte que el accionante (i) es sujeto de especial protección constitucional o se encuentran en situación de vulnerabilidad; (ii) se encuentra en una situación de riesgo “extraordinario” o “extremo”, conforme a la matriz de calificación; y (iii) a partir de un examen preliminar, se evidencia que los actos administrativos de la UNP que se cuestionan podrían haber agravado la situación de riesgo en la que se encontraba el accionante<sup>49</sup>. Ante este escenario, el juez de tutela debe intervenir de manera inmediata y resulta desproporcionado remitir al accionante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.</p> <p>La Sala considera que la solicitud de amparo cumple las tres condiciones que permiten afirmar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad en estos casos. En efecto, (i) el actor manifestó ser un líder social y comunitario de víctimas, condición que le fue reconocida por diferentes entidades vinculadas al trámite y por la accionada (la Corte Constitucional ha reconocido que este grupo poblacional está en una situación de especial riesgo por la violencia en Colombia<sup>50</sup>); (ii) en la Resolución 9900 del 19 de diciembre de 2023, la UNP reconoció que el señor <i>Carlos</i> enfrenta un nivel de riesgo <i>extraordinario</i>; (iii) de acuerdo con su respuesta al decreto probatorio, el accionante tiene la calidad de denunciante en diferentes causas penales por hechos relativos a amenazas, por lo que las modificaciones efectuada por la UNP a su esquema de seguridad tienen incidencia directa en su situación de seguridad particular.</p>

44. Así las cosas, esta Sala advierte que la acción de tutela promovida por el señor *Carlos* cumple con los presupuestos generales de procedencia. En consecuencia, abordará el estudio del caso concreto.

<sup>49</sup> Sobre esta materia, la Corte se ha pronunciado en las sentencias T-399 de 2018, T-015 de 2022, T-123 de 2023, SU-546 de 2023 y T-432 de 2024.

<sup>50</sup> Entre otras, pueden verse las sentencias SU-546 de 2023 y T-432 de 2024.

**4. La expedición de la Resolución 12757 de 2024, por medio de la cual se mantuvo el esquema de seguridad Tipo Ligero al accionante, no implica la configuración de una carencia actual de objeto**

45. En el curso del trámite de tutela, la UNP informó que a través de la orden de trabajo OT 647758, se encontraba en trámite una nueva evaluación del riesgo al señor *Carlos*. Dicho estudio culminó con la expedición de la Resolución 12757 del 3 de diciembre de 2024, donde se resolvió adoptar las medidas de protección recomendadas por el CERREM. Ellas implicaban ratificar el “esquema de protección Tipo Ligero conformado por una (1) persona de protección y un (1) apoyo de transporte en cuantía de un (1) SMMLV por doce (12) meses”. Así como “un (1) chaleco blindado y un (1) medio de comunicación”<sup>51</sup>. Es entonces necesario evaluar si, con la expedición del mencionado acto administrativo, se configuró una carencia actual de objeto en el expediente en revisión.

46. La carencia actual de objeto ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como un fenómeno jurídico que se presenta cuando la causa que motiva la solicitud de amparo ha desaparecido o “ha cesado”<sup>52</sup>. Ante este escenario, el pronunciamiento del juez constitucional puede llegar a tornarse innecesario. Al respecto, la Corte Constitucional ha identificado tres hipótesis en las que opera el mencionado fenómeno y en la Sentencia T-200 de 2022 se incluyó el siguiente cuadro para su sistematización<sup>53</sup>:

Tabla 4. Presupuestos de configuración del fenómeno de la carencia actual de objeto. Fuente: Sentencia T-200 de 2022, reiterada en la Sentencia T-300 de 2023.

	Hecho superado	Situación sobreviniente	Daño consumado
Momento de configuración	Entre la interposición de la acción de tutela y el fallo del juez, sea en instancias o en revisión.		
Criterios	(i) Se ha satisfecho la pretensión (ii) por voluntad propia del accionado.	Cualquier evento diferente al hecho superado o daño consumado que implique que la orden del juez caería al vacío.	Se perfecciona la afectación que se buscaba evitar con la tutela.
Deber del juez	Pronunciamiento facultativo para realizar pedagogía constitucional o evitar daños a futuro.		Pronunciamiento obligatorio para evitar que el daño se proyecte hacia el futuro o implementar correctivos.

47. Teniendo en cuenta que en la Resolución 12757 de 2024 la UNP dispuso ratificar las medidas de protección dispuestas en la Resolución 9900 de 2023, puede concluirse que las circunstancias que originaron la acción de tutela permanecen intactas dado que, materialmente, nada ha cambiado en las decisiones de la entidad. La expedición de un acto administrativo que reproduce materialmente el contenido de los actos administrativos cuestionados no incide en la actualidad del objeto. El señor *Carlos*, precisamente, pretende que se

<sup>51</sup> Expediente digital. Carpetas 6.3UNP; RESPUESTA 2A. Archivo DGRP 012757.

<sup>52</sup> Sentencias T-033 de 1994, T-285 de 2019, T-060 de 2019, T-200 de 2022 y T-300 de 2023.

<sup>53</sup> El cuadro también fue referenciado en la Sentencia T-300 de 2023.

implementen las medidas de protección vigentes con anterioridad al acto administrativo expedido en el año 2023.

**5. La protección constitucional de las personas que integran la población líder y defensora de derechos humanos y, en particular, el alcance de los derechos a la seguridad personal y al debido proceso administrativo<sup>54</sup>**

48. Teniendo en cuenta el problema jurídico planteado, la Sala reiterará su jurisprudencia acerca de la protección constitucional de las personas que integran la población líder y defensora de derechos humanos. Para ello, y con fundamento en la Sentencia SU-546 de 2023, enunciará el alcance general de cada uno de los derechos, así como las posiciones jurídicas que protegen (*infra* 5.1). Luego de ello describirá la Ruta Ordinaria de Protección a cargo de la UNP conforme se encuentra regulada en el Decreto 1066 de 2015 y en la jurisprudencia constitucional (*infra* 5.2) y precisará las subreglas que, con fundamento en los derechos a la seguridad personal y al debido proceso rigen la valoración adelantada por la UNP cuando debe tomar decisiones sobre la adopción de medidas de protección (*infra* 5.3).

**5.1. Los derechos constitucionales de las personas que integran la población líder y defensora de derechos humanos**

49. En la Sentencia SU-546 de 2023, la Sala Plena precisó los derechos de los que son titulares las personas que integran la población líder y defensora de derechos humanos. Indicó, en consideraciones que ahora se reiteran, lo siguiente:

“La Corte encuentra que el ensamble de ambas perspectivas, la judicial emprendida por este tribunal y la adelantada por la Comisión IDH, permite identificar los contenidos mínimos que debe satisfacer un sistema de protección de la actividad de líderes y lideresas sociales. Dicho sistema puede identificarse a partir del reconocimiento de cuatro derechos básicos, al que se adscriben diferentes posiciones y relaciones jurídicas. Esos derechos deben ser articulados en una política pública participativa, con enfoque étnico y de género y con adecuados sistemas de seguimiento”.

50. Posteriormente, enunció los mencionados derechos y delimitó sus contenidos en la siguiente tabla.

*Tabla 5. Derechos de la población líder y defensora de los derechos humanos. Fuente: Sentencia SU-546 de 2023.*

Derecho	Contenidos específicos del derecho
<b>Derecho a la seguridad personal con enfoque de seguridad humana</b>  <i>Estos contenidos deben ser aplicados tanto a medidas</i>	A la implementación oportuna de las recomendaciones de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo y a la definición de una metodología para la adopción de planes de acción dentro de las Comisiones Intersectoriales para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT)
	A la adopción de rutas colectivas de protección cuando se encuentren satisfechas las condiciones para ello
	A la existencia e implementación de un plan que garantice la presencia efectiva de las instituciones estatales con competencia para la prevención del riesgo
	A la existencia e implementación de un enfoque de seguridad en el que la Fuerza Pública, en especial la Policía Nacional, fortalezca su rol de

<sup>54</sup> Para la construcción del presente apartado se retomarán las consideraciones dispuestas en la Sentencia SU-546 de 2023 y T-432 de 2024. Puede consultarse también la sentencia T-496 de 2008.

<i>individuales como a medidas colectivas</i>	prevención y protección de la sociedad civil ante las diversas formas de violencia
	A la existencia e implementación de mecanismos (Chat de reacción inmediata) de atención y respuesta ante emergencias para prevenir y proteger la vida, integridad y libertad de la población líder y defensora de derechos humanos en situación de riesgo
	A la identificación del riesgo extraordinario o extremo al cual una persona, familia o grupo de personas están sometidos, a que se advierta oportuna y claramente a los afectados el riesgo identificado y a que se adopten de oficio las medidas de protección necesarias
	A la valoración, con base en un estudio detallado de cada situación, de la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo identificado.
	A la definición oportuna de las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario o extremo identificado se materialice
	A la adopción de medidas con enfoque diferencial tomando en consideración, entre otras cosas, el género, la orientación sexual o la pertenencia a comunidades étnicamente diferenciadas
	A la asignación de los medios y medidas de protección de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso
	A la evaluación periódica de la evolución del riesgo extraordinario y a que se tomen las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.
	A la actuación efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario y a que se adopten acciones específicas para mitigarlo o aminorar sus efectos
	A la proscripción de cualquier decisión que cree un riesgo extraordinario o extremo para las personas en razón de sus circunstancias
A la protección de las mujeres líderes ante el riesgo de violencia sexual	
<b>Derecho al debido proceso</b>	A la notificación de todas las actuaciones adelantadas en el curso del procedimiento, garantizando la participación real y efectiva del afectado
	A la incorporación formal, en los procedimientos de valoración, de la presunción de riesgo de los líderes sociales
	A la debida motivación técnica del grado de protección reconocido, considerando que la carga de la prueba está en cabeza de la entidad técnica
	A la presentación de una motivación especial cuando se pretenda [reducir] el nivel de protección otorgado inicialmente
	A la adopción de medios tecnológicos que permitan presentar solicitudes de protección de forma sencilla, de fácil diligenciamiento y acceso
	A la adopción en los procesos administrativos de un enfoque diferencial en función de las condiciones especiales del líder o lideresa.
<b>Derecho a ejercer libremente el liderazgo social y como defensor de los derechos humanos</b>	A la existencia y ejecución de reglas, criterios y directrices con alcance nacional y territorial, para asegurar ambientes propicios para la defensa de los derechos humanos, eliminando ambientes hostiles o peligrosos
	A la existencia y ejecución de reglas, criterios y directrices con alcance nacional y territorial, para actuar sobre las causas estructurales que afectan su seguridad
	A la existencia y ejecución de reglas, criterios y directrices con alcance nacional y territorial, que propicien una cultura de legitimación y reconocimiento al trabajo de defensoras y defensores de derechos humanos
	Al reconocimiento público del papel fundamental que ejercen las personas defensoras para la vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho
	A que los funcionarios públicos se abstengan de realizar declaraciones (i) que estigmaticen a líderes o lideresas indígenas, afrodescendientes y de organizaciones de mujeres, o (ii) que sugieran que actúan de manera indebida o ilegal, por realizar sus labores de promoción y defensa de los derechos humanos

	A que se adopten directrices o reglas encaminadas a prevenir actuaciones que estigmaticen a la población líder y defensora de derechos humanos
	A que se divulgue de manera amplia y eficaz la regulación ya existente (Decreto 1444 de 2022) relacionada con la no estigmatización de la población líder y defensora de derechos humanos
	A que los funcionarios públicos se abstengan de participar en campañas de difamación, diseminación de representaciones negativas o la estigmatización de personas defensoras de derechos humanos y el trabajo que realizan
	A que se investigue a las autoridades que cuestionen la legitimidad del trabajo que llevan adelante personas defensoras de derechos humanos y sus organizaciones
	A que las directrices, regulaciones, campañas y publicidad de las autoridades atiendan el enfoque diferencial en función de las condiciones especiales del líder o lideresa
	A que exista un recurso adecuado a disposición de los defensores y defensoras cuando son objeto de declaraciones estigmatizantes que pueden afectar su reputación, comprometer su integridad personal, o dar pie a o facilitar su criminalización
	A que se garantice en las instancias existentes (Consejo Nacional de Paz y los Consejos Territoriales de Paz) o que se creen, la participación de la población líder y defensora de derechos humanos en la toma de decisiones que los afectan

<b>Derecho a la justicia efectiva</b>	A que exista y se implemente un plan para promover y fortalecer rutas de acceso a la justicia, incluyendo la denuncia, para que la población líder y defensora de derechos humanos pueda denunciar a los grupos y organizaciones criminales
	A la verdad, reparación y garantías de no repetición.
	A que se prevea y se aplique el enfoque de género y la perspectiva de interseccionalidad a través del desarrollo estratégico de los casos
	A que se adelante una investigación diligente, seria, independiente, transparente y oportuna que permita identificar (i) los autores y partícipes de los delitos y (ii) los patrones de victimización contra la población líder y defensora de derechos humanos, garantizando una reparación adecuada
	A que las investigaciones tomen en cuenta el rol del defensor o defensora como punto de partida
	A que las investigaciones tomen en cuenta el enfoque diferencial en función de las condiciones especiales del líder o lideresa afectado.
	A que las autoridades ofrezcan estadísticas reales sobre el esclarecimiento de delitos cometidos contra la población líder y defensora de derechos humanos
	A que las investigaciones respondan a protocolos que tengan en cuenta los riesgos inherentes a la labor de defensa de los derechos humanos
	A priorizar la investigación de los determinadores de los hechos que constituyan delitos contra la población líder y defensora de derechos humanos
	A que las investigaciones se realicen en un plazo razonable, evitando dilaciones, obstrucciones o entorpecimientos injustificados de los procesos

51. Según se desprende de lo indicado por la Corte, son diversas las posiciones iusfundamentales adscritas a los derechos de los que son titulares los líderes y lideresas sociales, así como los defensores y defensoras de derechos humanos. La Corte debe reiterar ese reconocimiento y, afirmar, en consecuencia, la vigencia de deberes ineludibles cuyo cumplimiento le corresponde a las diferentes autoridades estatales.

52. Sobre esto último, la Sala debe detenerse en una cuestión importante. La Sentencia SU-546 de 2023 estableció la especial importancia del *derecho a*

*defender derechos*. Al respecto, la Sala Plena señaló que aquel tenía como principal objetivo “garantizar un ámbito de actuación *seguro* y *libre* para que defensoras y defensores reclamen el respeto, la garantía y la protección de los derechos humanos”. Según la Corte “[e]l activismo pacífico a favor de los derechos humanos constituye una manifestación especialmente protegida dado que se integra al código genético de la Constitución de 1991” (énfasis original).

53. Esa perspectiva permite entonces reconocer que una faceta fundamental del mencionado derecho es la libertad de actuar sintiéndose seguro y libre. A pesar de ello, el miedo parece ser un factor común en casos como el presente. La Corte ha constatado en múltiples ocasiones que los líderes sociales y los defensores de derechos humanos se han enfrentado, una y otra vez, a situaciones de riesgo que derivan en un sentimiento de inseguridad que no están llamados a soportar y que, en casi todas las ocasiones, trasciende a sus familias y al resto de la comunidad.

54. Conforme a lo indicado el derecho a defender derechos impone a las autoridades deberes permanentes que incluyen, entre otras cosas, la obligación de garantizar la seguridad de los miembros de este grupo poblacional. El hecho de que estas personas, aún con miedo por su vida o la de sus familias, no desistan de sus actividades no puede tolerarse como una situación de *normalidad*. Es, por el contrario, la más fiel e infame representación de la desprotección de sus derechos.

## **5.2. Ruta ordinaria de protección individual a cargo de la UNP: aspectos generales y procedimentales del programa de Prevención y Protección<sup>55</sup>**

### **5.2.1. Aspectos generales del programa de Prevención y Protección a cargo de la UNP**

55. La Unidad Nacional de Protección se creó mediante el Decreto 4065 de 2011. Allí, además de adscribirse al Ministerio del Interior, le fue reconocida personería jurídica, así como autonomía administrativa y financiera. La UNP ha asumido diferentes programas de protección dirigidos a poblaciones específicas, tanto individuales como colectivas, tal y como se desprende de las disposiciones ahora compiladas en el Decreto 1066 de 2015<sup>56</sup>.

56. El Decreto 4912 de 2011<sup>57</sup> creó el Programa de Prevención y Protección, el cual tiene como fin “proteger de manera oportuna, idónea y eficaz a las poblaciones que lo requieran, así como optimizar los recursos financieros, humanos y físicos”. Posteriormente, el Decreto 1066 de 2015 definió, entre otros, (i) los conceptos de amenaza y riesgo, así como sus diferentes tipos; (ii) los beneficiarios del programa; y (iii) las medidas de prevención, protección y urgencia a las que tienen derecho estos últimos.

#### **- Riesgos y variables para su definición**

---

<sup>55</sup> Para la elaboración del presente acápite se retomarán las consideraciones dispuestas en la Sentencia SU-546 de 2023. Adicionalmente, pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-469 de 2020 y T-432 de 2024.

<sup>56</sup> “[P]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.

<sup>57</sup> Modificado por el Decreto 1225 de 2012, compilado en el Decreto 1066 de 2015.

57. Al regular los tipos de riesgo dicho decreto prevé que este puede ser de tres categorías: (i) *riesgo ordinario*<sup>58</sup>; (ii) *riesgo extraordinario*<sup>59</sup>; y (iii) *riesgo extremo*<sup>60</sup>.

58. Con el propósito de calificar cada uno de estos niveles, la UNP agrupó y sistematizó la *matriz de calificación* del riesgo<sup>61</sup>. Dicha matriz, que se compone de tres ejes (amenaza, riesgo específico y vulnerabilidad), tiene como finalidad asegurar la determinación objetiva y técnica del nivel del riesgo de una persona. Sobre el particular, en la Sentencia SU-546 de 2023 la Corte recordó que “la UNP es la entidad que tiene la competencia, el talento humano y el conocimiento técnico para determinar el riesgo de una persona y las medidas de seguridad a adoptar”, lo que no implica, en todo caso, “que la calificación del riesgo sea un terreno vedado al juez de tutela”, en atención a las falencias que se han advertido en las decisiones de la entidad.

59. Los ejes y las variables que debe analizar la UNP en el estudio del riesgo de una persona para determinar la escala en la que se encuentra se sintetiza en la siguiente tabla:

Tabla 6. *Matriz de calificación del riesgo. Fuente: Sentencia T-469 de 2020, reiterada en la Sentencia SU-546 de 2023.*

<i>Eje</i>	<i>Variables que se analizan</i>
<b>Amenaza</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realidad de la amenaza y las evidencias verificadas.</li> <li>2. Individualidad de la amenaza.</li> <li>3. Presunto acto generador de la amenaza.</li> <li>4. Capacidad del actor para materializar la amenaza.</li> <li>5. Interés del generador de la amenaza en el evaluado.</li> <li>6. Inminencia de la materialización de la amenaza.</li> </ol>
<b>Riesgo específico</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Condición.</li> <li>2. Factor diferencial y de género.</li> <li>3. Perfil.</li> <li>4. Antecedentes personales del riesgo.</li> <li>5. Análisis de contexto.</li> <li>6. Riesgo de afectación de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personales.</li> </ol>
<b>Vulnerabilidad</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conductas y comportamientos.</li> <li>2. Permanencia en el sitio de riesgo.</li> <li>3. Vulnerabilidad asociada al entorno residencial.</li> <li>4. Vulnerabilidad asociada al entorno donde desarrolla actividades y/o trabajo.</li> <li>5. Vulnerabilidad asociada al entorno social y comunitario.</li> <li>6. Vulnerabilidad en los desplazamientos (movilización del evaluado de un sitio a otro).</li> <li>7. Vulnerabilidades marginales del núcleo familia.</li> </ol>
De la suma de los tres ejes descritos anteriormente, se obtiene el nivel de riesgo en una escala del 15% al 100%. En concreto, el analista debe determinar si la persona enfrenta un riesgo ordinario	

<sup>58</sup> Es aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad. Numeral 18 del artículo 2.4.1.2.3. del Decreto 1066 de 2015.

<sup>59</sup> Corresponde a la exposición que las personas no están obligadas a soportar, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o debido a su cargo. Dicho riesgo debe ser específico, individualizable, concreto, presente, importante, serio, claro, excepcional y desproporcionado. Numeral 16 del artículo 2.4.1.2.3. del Decreto 1066 de 2015.

<sup>60</sup> Que se predica de aquellos eventos en los que, además de las características del riesgo extraordinario concurre una doble condición: su gravedad e inminencia Numeral 17 del artículo 2.4.1.2.3. del Decreto 1066 de 2015.

<sup>61</sup> En el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en el Auto 008 de 2008 se dispuso, entre otras cosas, que el Ministerio del Interior debía “diseñar[a] un instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de adopción de medidas de protección que sea específico para la naturaleza de los riesgos que enfrenta esta población”. Este instrumento fue presentado a la Corte el 11 de mayo de 2009, luego de lo cual se emitió el Auto 266 de 2009, en el que se consideró que el mismo era adecuado para la valoración del riesgo de casos individuales.

(15% al 50%), extraordinario (51% al 80%) o extremo (81% al 100%)<sup>62</sup>. A partir de lo anterior, el CERREM elabora las recomendaciones sobre el esquema de seguridad que requiere la persona y la UNP, en última instancia, expide la resolución en la que se implementan.

**- Beneficiarios de las medidas de protección**

60. El Decreto 1066 de 2015 establece los sujetos beneficiarios de protección. En el artículo 2.4.1.2.6 de la mencionada disposición se establece un listado de aquellas personas beneficiarias entre las que se encuentran, entre otros, los y las dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, víctimas, sociales, cívicas, comunales o de campesinos<sup>63</sup>.

**- Medidas de prevención, protección y emergencia**

61. También el Decreto 1066 de 2015 regula las medidas de prevención<sup>64</sup>, protección<sup>65</sup> y urgencia<sup>66</sup>. El artículo 2.4.1.2.11 del Decreto 1066 de 2015 establece 6 tipos de medidas de protección tal y como se describen en la siguiente tabla:

*Tabla 7. Medidas de protección reguladas en el Decreto 1066 de 2015. Fuente: Sentencia T-432 de 2024.*

<b>Tipo ligero</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brinda seguridad a una sola persona.</li> <li>• 1 escolta.</li> <li>• 1 apoyo de transporte hasta por dos (2) SMLMV.</li> </ul>	<b>Tipo 3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brinda seguridad a una sola persona.</li> <li>• 1 vehículo corriente o blindado.</li> <li>• 1 conductor.</li> <li>• 2 escoltas.</li> </ul>
<b>Tipo 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brinda seguridad a una sola persona.</li> <li>• 1 vehículo corriente.</li> <li>• 1 conductor.</li> <li>• 1 escolta.</li> </ul>	<b>Tipo 4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brinda seguridad a una sola persona.</li> <li>• 1 vehículo blindado</li> <li>• 1 vehículo corriente</li> <li>• 2 conductores</li> <li>• Hasta 4 escoltas</li> </ul>
<b>Tipo 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brinda seguridad a una sola persona.</li> <li>• 1 vehículo blindado</li> <li>• 1 conductor</li> <li>• 1 escolta</li> </ul>	<b>Tipo 5</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brinda protección a un grupo de 2 o más personas.</li> <li>• 1 vehículo corriente o blindado.</li> <li>• 1 conductor.</li> <li>• 2 escoltas.</li> </ul>

**5.2.2. Procedimiento ordinario de calificación del riesgo en el programa de Prevención y Protección a cargo de la UNP**

62. En el artículo 2.4.1.2.40 el Decreto 1066 de 2015 se establece el procedimiento ordinario aplicable a la protección individual en el programa de prevención y protección de la UNP. Dicho procedimiento se compone de seis etapas principales: (i) *recepción de la solicitud* (numeral 1°); (ii) *evaluación del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información -CTAR-* (numeral 3°); (iii) *examen del Grupo de Valoración Preliminar -GVP-* (numeral 4°); (iv)

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> Numeral 2 del 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015.

<sup>64</sup> Las cuales comprenden planes de contingencia (cursos de autoprotección, patrullajes y revistas policiales).

<sup>65</sup> Que se relacionan, por ejemplo, con esquemas de seguridad, medios de movilización y blindajes

<sup>66</sup> Las cuales son aplicables a situaciones de riesgo inminente y excepcional, permiten -en el marco de un trámite extraordinario- aplicar medidas provisionales de protección sin la necesidad de realizar una evaluación del riesgo propiamente dicha.

*recomendación del CERREM* (numeral 5°); (v) expedición del *Acto administrativo* (numerales 6° y 7°); y (vi) *seguimiento y reevaluación*. (numerales 8°, 9° y 10°)<sup>67</sup>.

63. En los artículos 2.4.1.2.44, 2.4.1.2.45 y 2.4.1.2.46 se establecen las causales y procedimientos para valorar las medidas de protección. Por regla general, la UNP tiene la obligación de reevaluar, anualmente, el nivel del beneficiario. Sin embargo, en eventos especiales -por ocurrencia de hechos nuevos- puede procederse en ese sentido antes de que finalice dicho periodo.

64. La Corte ha recordado en varias oportunidades que la UNP es “la autoridad responsable de la calificación del nivel del riesgo, así como de la adopción y seguimiento de las medidas de prevención, protección o urgencia”. Ha indicado que “[e]l proceso de calificación del riesgo ‘es un trámite complejo que debe agotar varias etapas y en el que intervienen distintas entidades’ y actores”. Según la Corte “tanto el GVP como el CERREM, quienes participan en el proceso, ‘son cuerpos colegiados con presencia de varias autoridades y, para algunos casos particulares, también representantes de la sociedad civil’”. De cualquier forma “la jurisprudencia ha aclarado que la participación del CTAR, el GVP y el CERREM no desdibuja la responsabilidad de la UNP, que es la entidad que tiene la competencia *exclusiva* de tomar la decisión sobre la calificación del riesgo y las medidas de protección que correspondan”<sup>68</sup>.

### **5.3. Los derechos a la seguridad personal y al debido proceso y las subreglas específicas que rigen los procesos de valoración del riesgo a cargo de la UNP**

65. Teniendo en cuenta que en esta oportunidad la cuestión planteada se relaciona directamente con el derecho a la seguridad personal y al debido proceso durante el trámite de valoración de la situación en la que se encuentra el accionante, es necesario referir algunas de las subreglas aplicables a dicho procedimiento y cuyo respeto es imperativo.

66. En la Sentencia T-432 de 2024 la Corte indicó que el “derecho a la seguridad personal garantiza la adopción de medidas para precaver los riesgos extraordinarios y extremos, que son aquellos que se derivan de una *amenaza*”. Según esa decisión existe una amenaza de tal naturaleza cuando se identifican “hechos reales que (...) implican la alteración (...) del derecho a la tranquilidad y que hagan suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro”.

---

<sup>67</sup> La *recepción de la solicitud* hace alusión al diligenciamiento del formato de caracterización por parte del peticionario. En la *evaluación del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información -CTAR-* se recopila y analiza la información de diferentes fuentes -oficiales y civiles- y luego remite sus conclusiones al Grupo de Valoración Preliminar. El *examen del Grupo de Valoración Preliminar -GVP-* se adelanta con el informe remitido por el CTAR, se analiza la situación de riesgo del peticionario y presenta al CERREM la decisión frente al riesgo y un concepto sobre las medidas a implementar. En la *recomendación del CERREM* se valora integralmente el riesgo, se valida la decisión respecto aquel de manera motivada y se emiten recomendaciones de medidas de protección y complementarias a la UNP. Mediante la expedición del *Acto administrativo*, la UNP califica y ordena la adopción de las medidas que correspondan según el caso. Dicha entidad, además debe elaborar un acta de entrega al protegido. Finalmente, en el *seguimiento y reevaluación* se suscribe el acta de entrega al protegido, se vigila la implementación y el uso de las medidas adoptadas. Asimismo, se adelanta una reevaluación periódica de aquellas.

<sup>68</sup> Entre otras, puede consultarse la Sentencia T-432 de 2024.

67. Si bien la Corte ha reconocido que la UNP dispone de un margen de acción para determinar el riesgo y definir las medidas de protección aplicables, también ha señalado que su actuación se sujeta al deber de respetar las garantías mínimas adscritas al debido proceso: (i) el principio de legalidad; (ii) el derecho de defensa y contradicción; (iii) el deber de motivación; (iv) la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos; (v) el derecho a impugnar las decisiones; y (vi) el plazo razonable<sup>69</sup>.

68. En la referida decisión, apoyándose en lo señalado en la Sentencia SU-546 de 2023, la Corte precisó cuatro subreglas derivadas del *deber de motivación* y aplicables en el procedimiento ordinario del programa de Prevención y Protección de la UNP. A continuación, se sintetizan.

Tabla 8. Subreglas derivadas del deber de motivación en el procedimiento ante la UNP.

<b>Subregla No. 1</b>
<p>La evaluación del nivel del riesgo del solicitante debe estar fundada y soportada en un examen integral e individualizado de todos los factores de riesgo y amenaza relevantes a los que se enfrenta el peticionario.</p> <p>La UNP debe tener en cuenta todas las variables de la <i>matriz de calificación</i>. La omisión injustificada de alguna de las variables en el estudio y/o el análisis defectuoso de los medios de prueba, constituyen una violación al debido proceso.</p> <p>El archivo de las investigaciones por el delito de amenaza o la falta de avance en aquellas no pueden, de ninguna manera, ser un criterio determinante para concluir que el peticionario no está en una situación de riesgo.</p>
<b>Subregla No. 2</b>
<p>La UNP tiene la obligación de precisar el puntaje que asignó a cada una de las variables de la matriz de calificación y especificar el “porcentaje de riesgo ponderado” que arroje la evaluación.</p> <p>No basta con hacer una referencia a las conclusiones del informe del CTAR ni a las recomendaciones de la sesión técnica del CERREM. La UNP debe presentar todas las razones que soportan su decisión y debe valorar de manera técnica y específica las particularidades del caso concreto.</p>
<b>Subregla No. 3</b>
<p>La UNP debe adoptar medidas de protección que sean idóneas y eficaces.</p> <p>Las medidas adoptadas deben ser (i) adecuadas a la situación de riesgo y propias de las condiciones particulares del protegido; y (ii) tendientes a prevenir la materialización de los riesgos o a mitigar sus posibles efectos.</p> <p>Si en el trámite de reevaluación la UNP pretende finalizar algunas de las medidas debe motivar de forma suficiente y objetiva (i) la procedencia de la reducción de los esquemas de seguridad y (ii) la idoneidad y eficacia de las medidas de protección que se mantengan.</p> <p>La reducción de los esquemas de seguridad debe fundarse en una disminución relevante y probada del nivel de riesgo. En consecuencia, las reducciones de esquemas de seguridad que respondan a disminuciones no sustanciales del nivel de riesgo, en principio desconocen el derecho fundamental al debido proceso y, en algunos casos, amenazan los derechos a la seguridad e integridad personales de los peticionarios.</p>
<b>Subregla No. 4</b>
<p>La UNP debe aplicar el principio de enfoque diferencial cuando los peticionarios tengan la calidad de defensores de derechos humanos.</p> <p>Este enfoque implica, entre otras cosas, una presunción de riesgo a favor de ciertas personas o grupos. En estos casos la UNP debe asumir la carga probatoria y solo podrá desvirtuar la presunción del riesgo de este grupo poblacional luego de estudios técnicos y rigurosos de seguridad.</p> <p>Si existe una duda sobre el nivel de amenaza de la persona, la entidad deberá aplicar una interpretación favorable a sus derechos fundamentales a la seguridad, la vida y la integridad; en especial, si la persona ya tenía un esquema de protección por riesgo extraordinario.</p>

<sup>69</sup> Sentencia T-432 de 2024.

69. La relevancia constitucional de asumir un enfoque diferencial a efectos de proteger los derechos ha derivado en su aplicación a los procesos administrativos a cargo de la UNP. En efecto, la Sentencia SU-546 de 2023 estableció que los esquemas de protección deben tener en cuenta tales enfoques dado que la población líder y defensora de derechos humanos se inscribe en contextos diversos y circunstancias particulares. Según la Corte, existen al menos tres enfoques específicos que deben ser considerados al decidir sobre las medidas de protección:

*Tabla 9. Enfoques diferenciales aplicables a los análisis de riesgo de la población líder y defensores de derechos humanos.*

<b>Enfoque de género</b>
Está dirigido a identificar los riesgos específicos que enfrentan los colectivos de mujeres como lideresas. En lo relativo a las mujeres defensoras de derechos humanos el deber tiene una dimensión reforzada, en atención a la discriminación histórica que han vivido debido a su sexo y las causas que persiguen.
<b>Enfoque étnico</b>
Está encaminado a que el Estado tenga en cuenta la ubicación geográfica, las necesidades particulares y la especial situación que las comunidades indígenas y afrodescendientes han vivido en el contexto del conflicto armado.
<b>Enfoque comunidad LGTBIQ+</b>
Persigue que esta población sea actora en el proceso de diseño y adopción de medidas de protección. Aquellas deben considerar la expresión de género, la identidad de género y la orientación sexual de los solicitantes.

70. En la Sentencia T-432 de 2024, la Corte refirió los dos remedios aplicables cuando se advierta un incumplimiento de las subreglas antes referidas. En estos casos el juez de tutela, además de amparar los derechos del peticionario y dejar sin efectos las resoluciones cuestionadas, debe considerar las siguientes dos opciones según las características de la situación analizada. De una parte (i) podrá ordenar a la UNP que adelante una reevaluación del riesgo conforme a las exigencias y criterios fijados por la Corte. A su vez, en casos excepcionales, (ii) se encuentra habilitada para ordenar a la UNP que, mientras se expiden nuevos actos administrativos, reestablezca las medidas de protección y esquemas de seguridad que estaban vigentes con anterioridad a las resoluciones cuestionadas.

71. Sobre este último remedio, la jurisprudencia constitucional ha establecido que será procedente cuando se presente una 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) han sido adoptadas medidas de protección por organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH); y/o (vi) la UNP no motivó adecuadamente por qué es necesaria la disminución de algunas medidas de protección pese a que el porcentaje del nivel de riesgo no varió o lo hizo de forma poco significativa<sup>70</sup>.

## **6. La UNP vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la vida, a la integridad personal y a la seguridad**

<sup>70</sup> Al respecto, puede consultarse, entre otras, la Sentencia T-015 de 2022.

## **personal del señor *Carlos* debido a las deficiencias en la motivación de las decisiones que redujeron las medidas de protección**

72. La Corte ha constatado que la actuación de la UNP desconoció los derechos del accionante debido a la deficiente motivación de las resoluciones que modificaron las medidas de protección de las que era beneficiario. El examen detallado de tales resoluciones permite identificar tres defectos que constituyen, a su vez, una violación de los derechos a la seguridad personal y al debido proceso. A continuación, la Corte fundamenta esta conclusión.

### **6.1. Primer defecto: la UNP le atribuyó consecuencias equivocadas a la falta de avance de las investigaciones penales originadas en las denuncias del accionante**

73. La Corte ha establecido que el archivo de las investigaciones por el delito de amenazas o la falta de avance en aquellas no puede ser un factor determinante para la evaluación del riesgo (subregla 1). Sobre el particular, ha señalado que existen altos índices de impunidad en los procesos relativos a esta conducta, por lo que el “estancamiento de las investigaciones judiciales [no es] razón suficiente para desvirtuar la amenaza real sobre una persona”<sup>71</sup>. Ello, en últimas, sería trasladar a la víctima las consecuencias de la ineficacia de las investigaciones.

74. En la Resolución 9900 del 19 de diciembre de 2023, la UNP indicó lo siguiente:

- (i) “[E]l evaluado **reportó presuntas amenazas que no se pueden validar, al no establecerse autores y no escalar en otros hechos**, los cuales son similares a los registrados en el estudio anterior, hecho que no fue denunciado ante la Fiscalía General de la Nación. Por otra parte, las autoridades locales y terceros conocen de los hechos por versión del valorado. Solo existe denuncia de amenaza en la [F]iscalía del año 2022, activa y sin avances de móviles hasta la fecha” (negrilla propia).
- (ii) “[E]l señor *Carlos* (...) presentó una variación en la intensidad del riesgo en comparación con el estudio de nivel de riesgo anterior, **debido a que no se validaron las presuntas amenazas, las cuales son similares a las expuestas en anteriores estudios, sin que hayan generado situaciones concretas derivadas de estas**” (negrilla propia).

75. En la Resolución 12757 del 3 de diciembre de 2024, la entidad accionada sostuvo:

- (i) “[F]rente al factor de amenaza, se cuenta con la versión del valorado, quien refiere presuntas amenazas en su contra y refiere amenazas a varios líderes de víctimas, las cuales según el evaluado están relacionadas con su labor en la Mesa Nacional de Víctimas y del *departamento*, donde los tildaban de guerrilleros, con expresiones

---

<sup>71</sup> Sentencia T-432 de 2024, que reiteró lo dispuesto en la Sentencia 123 de 2023.

intimidantes. **Se evidencia denuncias ante Fiscalía General de la Nación, no se evidencian avances en la investigación, ni determinación en los móviles o autores, toda vez que se conocen los hechos por la información del valorado**” (negrilla propia).

- (ii) “(...) no hay variación al riesgo vigente del valorado y se mantiene la intensidad del riesgo respecto del estudio anterior, ya que continúa ejerciendo las mismas actividades y **no se determina avances significativos del resultado de las denuncias instauradas por el valorado**” (negrilla propia).

76. La Sala considera que el alcance que la UNP le otorgó al retraso en las investigaciones penales es irrazonable. Ello se evidencia, con mayor claridad, en la Resolución 9900 del 19 de diciembre de 2023 en la que dicha entidad vinculó la variación de la intensidad del riesgo del señor *Carlos* a que “no se validaron las presuntas amenazas (...) sin que hayan generado situaciones concretas derivadas de estas”.

77. Esta motivación desconoce la subregla No. 1 referida en el fundamento 68 de esta providencia, según la cual la evaluación del nivel del riesgo del solicitante debe estar fundada y soportada en un examen integral e individualizado de todos los factores de riesgo y amenaza relevantes. En efecto, como ha quedado indicado (i) los altos índices de impunidad y las capacidades limitadas de la Fiscalía General de la Nación para adelantar la investigación de estas conductas, que derivan en la falta de avance en aquellas, no desvirtúan la situación de riesgo; y (ii) no resulta razonable trasladar las consecuencias de la ineficacia referenciada al peticionario.

## **6.2.Segundo defecto: la UNP omitió realizar una valoración detallada a partir de la matriz de riesgo y dispuso la reducción injustificada de las medidas de protección**

78. Según la subregla No. 2, la UNP tiene la obligación de precisar el puntaje que asignó a cada una de las variables de la matriz de calificación y especificar el “porcentaje de riesgo ponderado” que arroje de su evaluación en conjunto. Conforme a dicha regla, no basta con hacer una referencia a las conclusiones del informe del CTAR ni a las recomendaciones de la sesión técnica del CERREM, puesto que le corresponde a la UNP presentar todas las razones que soportan su decisión y valorar de manera técnica y específica las particularidades del caso concreto.

79. La Sala constató que la UNP no estableció en sus actos administrativos los porcentajes asignados a cada una de las variables de la *matriz de riesgo*. En efecto, en la Resolución 9900 del 19 de diciembre de 2023 solo refirió, de manera general, los porcentajes en la clasificación de los tipos de riesgo, así: “[q]ue posterior a las actividades de campo, el analista encargado del desarrollo de la evaluación de riesgo, sistematizó la información analizada en el Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo (...) en [el] cual determina tres tipos de resultados: ordinario, extraordinario o extremo, de acuerdo con la siguiente escala: hasta 49% (Riesgo Ordinario), de 50% a 79% (Riesgo extraordinario) y 80% a 100% (Riesgo Extremo) (...)”. A su vez, en la

Resolución 12757 del 3 de diciembre de 2024 se acogió un texto idéntico al atrás citado.

80. En ninguna de las resoluciones referenciadas se indicó el resultado del porcentaje ponderado y, con posterioridad al fragmento antes reseñado, se limitó a citar expresamente las recomendaciones del CERREM. A su vez la UNP solo dio a conocer el porcentaje ponderado del riesgo del accionante en su respuesta a la acción de tutela, cuando aportó los informes del CTAR para la expedición de las resoluciones 11577 del 15 de diciembre de 2022 -nivel *extraordinario* -51.11%- y 9900 del 19 de diciembre de 2023 -nivel *extraordinario* -50.55%-. Estas deficiencias implican, en consecuencia, una infracción de la subregla No. 2.

81. Tal conclusión se enlaza, además, con la inexistencia de justificación suficiente respecto de la reducción de las medidas de protección, lo que constituye una violación de la subregla No.3 -supra 68-. En efecto, la entidad accionada no motivó de forma seria y clara esta decisión, por lo que la modificación no guarda congruencia con el nivel del riesgo establecido. Dos razones justifican esta conclusión.

82. En primer lugar, la UNP fundó la reducción de la protección del señor *Carlos* invocando un cambio insignificante en el porcentaje ponderado del nivel del riesgo. En efecto, de conformidad con las resoluciones 11577 del 15 de diciembre de 2022 y 9900 del 19 de diciembre de 2023, dicho riesgo se redujo en 0.56% al pasar de 51.11% a 50.55%.

83. Esa disminución es insustancial y, por consiguiente, no es razón suficiente para la modificación efectuada en el esquema de protección, máxime cuando el nivel del riesgo se mantuvo en *extraordinario*. Este Tribunal ha señalado, precisamente, que la reducción de los esquemas de seguridad debe fundarse en una “disminución relevante y probada del nivel de riesgo”<sup>72</sup>, por lo que “las reducciones de esquemas de seguridad que respondan a disminuciones no sustanciales del nivel de riesgo, en principio desconocen el derecho fundamental al debido proceso y, en algunos casos, amenazan los derechos a la seguridad e integridad personales de los peticionarios”<sup>73</sup>.

84. En segundo lugar, la UNP no sustentó la idoneidad y eficacia del nuevo esquema de seguridad del señor *Carlos*. Ello resultaba importante dado que existió un cambio significativo en este aspecto, pues la entidad accionada modificó el tipo de protección de *Tipo 1* a *Ligero* lo que implicó el retiro de dos componentes del esquema: una persona de protección y un vehículo convencional.

85. A pesar de que la modificación era significativa, la UNP no sustentó en debida forma la necesidad de esta reducción y tampoco explicó por qué estas nuevas condiciones se adaptaban a las circunstancias y condiciones específicas

---

<sup>72</sup> Sentencia T-432 de 2024.

<sup>73</sup> *Ibidem*. En aquella oportunidad, la Corte advirtió que la modificación del esquema de protección del accionante había sido fundamentada en una reducción del 0,56% en el porcentaje del nivel del riesgo. Al respecto concluyó que esa disminución era *insustancial* y no era razón suficiente para la modificación que se pretendía. En igual sentido, en la Sentencia T-123 de 2023, la Corporación llegó a una determinación idéntica ante una reducción del 1,67% en un asunto de similares características.

del accionante. En ninguna de las resoluciones analizadas se dispone, de manera clara y seria, a qué situación obedeció dicha decisión.

86. Como lo reconoció la Corte en la Sentencia T-123 de 2023, lo que se reprocha a la UNP es que no existan “directrices que sirvan de guía respecto a la disminución o el desmonte de los esquemas de protección, los criterios a tener en cuenta, y la gradualidad en este tipo de escenarios”. En esa dirección “[l]a ausencia de parámetros objetivos erosiona el componente técnico en que debe soportarse el proceso de protección, y abre la compuerta a la arbitrariedad, en detrimento del principio de confianza legítima y del mandato de igualdad entre los beneficiarios que acuden a la UNP”<sup>74</sup>.

87. Las falencias referidas también se presentaron en la Resolución 12757 del 3 de diciembre de 2024 que ahora analiza la Corte. En efecto, en dicha oportunidad la UNP mantuvo el esquema de protección del accionante establecido en la Resolución 9900 de 2023, con las mismas condiciones y fundamentos allí descritos. En esa medida, (i) tampoco presentó las razones por las cuales la reducción del porcentaje de riesgo hacía viable la modificación planteada (ii) ni sustentó la idoneidad y eficacia del esquema de seguridad que estaba ratificando.

### **6.3. Tercer defecto: la UNP no aplicó un enfoque diferencial al valorar el riesgo del accionante**

88. La UNP debe aplicar un enfoque diferencial en aquellos casos en los cuales de los peticionarios se predique alguna de las condiciones que lo hacen exigible. Según la subregla No. 4 en aquellos casos en los cuales tal enfoque procede se activa una presunción de riesgo a favor de la persona y le corresponderá a la UNP asumir la carga probatoria. Ello implica que solo solo podrá desvirtuar la presunción del riesgo de este grupo poblacional mediante estudios técnicos y rigurosos de seguridad. En adición a ello, en caso de dudas sobre el nivel de amenaza, la UNP deberá aplicar una interpretación favorable a los derechos del interesado, con mayor razón si era beneficiario de un esquema de protección por riesgo extraordinario.

89. La Sala constata que el señor *Carlos* es un líder social y comunitario de víctimas, tal y como se desprende no solo de su manifestación en el escrito de tutela sino también en la respuesta al auto de pruebas. Además, afirmó cumplir un rol en diferentes espacios para víctimas, comunidades afrodescendientes y LGTBIQ+ a nivel municipal, departamental y nacional. Igualmente aportó un documento suscrito por el vicedefensor del pueblo en el que se le acredita como representante electo de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas para el periodo 2023-2027 por el hecho victimizante de desplazamiento forzado<sup>75</sup>. En adición a ello, antes de la expedición de la Resolución 9900 del 19 de diciembre de 2023 -que modificó las medidas previstas en la Resolución

<sup>74</sup> En dicha decisión, la Corte reiteró la regla establecida en las sentencias T-469 de 2020 y T-111 de 2021.

<sup>75</sup> Expediente digital. Archivo certificación Defensoría *Carlos* - Mesa Nacional de Víctimas (1). Cabe además advertir que dicha condición fue reconocida por varias entidades. En efecto (i) la UNP lo indicó en las resoluciones; (ii) la Defensoría del Pueblo – Regional *departamento*, lo ha señalado en diferentes intervenciones y actividades de acompañamiento al accionante; y (iii) la Alcaldía del *municipio*, así como la Gobernación del *departamento*, lo expresaron en sus respuestas al auto de pruebas adoptado en el curso del proceso de revisión.

11577 del 15 de diciembre de 2022<sup>76</sup>-, el accionante ya contaba con una calificación del riesgo de categoría *extraordinario*, la cual se mantuvo al momento de la modificación de sus medidas de protección.

90. Luego del examen de las resoluciones 9900 de 2023 y 12757 de 2024 es posible derivar tres hechos relevantes. Primero, las referencias a la pertenencia del accionante a la comunidad LGTBIQ+ fueron genéricas, sin que resulte posible identificar la incidencia de tal circunstancia en la valoración del riesgo o en la adopción de las medidas de protección<sup>77</sup>. Segundo, ninguno de tales actos administrativos hizo siquiera mención de la pertenencia del actor a una comunidad afrodescendiente. Tercero, a pesar de que el riesgo del accionante había sido calificado como extraordinario, no es posible constatar un análisis específico sobre ello ni la referencia a la necesidad de aplicar una interpretación favorable. Por lo expuesto, la Corte concluye que la UNP no aplicó un enfoque diferencial en el análisis de riesgo del señor *Carlos* en los términos establecidos por la jurisprudencia constitucional.

## 7. Conclusión y órdenes para la protección de los derechos fundamentales vulnerados

91. En atención a las consideraciones precedentes, la Sala estima que la Unidad Nacional de Protección vulneró los derechos al debido proceso administrativo, a la vida, a la integridad personal y a la seguridad personal del accionante. En efecto la entidad no cumplió con el deber de debida motivación en las resoluciones en las que modificó su esquema de seguridad y desconoció las reglas específicas que en esta materia ha establecido la Corte. Tales deficiencias se sintetizan en el cuadro siguiente.

Tabla 10. Conclusiones de la Sala sobre los actos administrativos proferidos por la UNP respecto del señor *Carlos*.

<b>Violación de la subregla No. 1</b>
La UNP, con el fin de establecer la intensidad del riesgo del accionante, dio un indebido alcance a la falta de avance en las investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la Nación por los hechos denunciados por el señor <i>Carlos</i> .
<b>Violación de la subregla No. 2</b>
La UNP no estableció en sus actos administrativos los porcentajes asignados a cada una de las variables de la <i>matriz de riesgo</i> .
<b>Violación de la subregla No.3</b>
La UNP no fundó su decisión de reducir el esquema de seguridad del accionante en una disminución relevante y probada del nivel de riesgo.
<b>Violación de la subregla No.4</b>
La UNP no aplicó un enfoque diferencial en el análisis del riesgo del señor <i>Carlos</i> .

92. De conformidad con lo expuesto, la Corte revocará la sentencia de segunda instancia de tutela, proferida por *la autoridad judicial de segunda instancia* en

<sup>76</sup> Como se ha señalado, en dicha resolución al accionante le había sido otorgado un *esquema de protección tipo I*, consistente en (i) un vehículo convencional, (ii) dos personas de protección, (iii) un medio de comunicación y (iv) un chaleco blindado. Sus características fueron modificadas a través de la Resolución 9900 de 2023, lo que originó el presente mecanismo de amparo.

<sup>77</sup> En relación con la pertenencia del accionante a la comunidad LGTBIQ+, la Resolución 9900 del 19 de diciembre de 2023 indica: “En cuanto a la situación de riesgo específica del señor *Carlos*, está asociada a su condición poblacional de miembro de dirigente (sic) y/o representante de organizaciones de víctimas (...) aunado a su condición como miembro de la población LGTBI, en contextos con condiciones de seguridad variables (...)”. Igualmente señala: “Como vulnerabilidades, se tuvo en cuenta su factor diferencial de género LGTBI (...)”. A su turno, en la Resolución 12757 de 2023 del 3 de diciembre de 2024 la UNP indicó lo siguiente: “[e]n cuanto a la vulnerabilidad del valorado, se tiene en cuenta su factor diferencial LGTBIQ+ (...)”.

la que se negó el amparo solicitado. En su lugar, se ampararán los derechos al debido proceso administrativo, a la vida, a la integridad personal y a la seguridad personal del señor *Carlos*.

93. La Sala debe examinar una cuestión particular antes de establecer el remedio judicial específico en este caso. En su respuesta al auto de pruebas, la UNP informó a la Corte que el 13 de marzo de 2025 el señor *Carlos* “manifestó circunstancias que pueden ser interpretadas como hechos sobrevinientes, razón por la cual, de manera preventiva, la Unidad Nacional de Protección ordenó abrir una reevaluación mediante la emisión de una Orden de Trabajo OT-700369 en la que actualmente está estudiando su nivel de riesgo”. En ese sentido, solicitó a la Corte tener en consideración la “importancia de que la situación de sus medidas de protección actualmente no están definidas y que sería prudente esperar a los resultados del nuevo estudio”.

94. La Corte considera que resulta procedente dejar sin efectos las resoluciones 9900 de 2023 y 12757 de 2024 que redujeron, sin motivación suficiente, las medidas de protección ordenadas en la Resolución 11577 del 15 de diciembre de 2022. En consecuencia, ordenará a la UNP que, en el término cinco (5) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, restablezca el esquema de seguridad asignado al señor *Carlos* en la Resolución 11577 del 15 de diciembre de 2022. Este esquema estará vigente hasta tanto se notifique el acto administrativo que realice la nueva valoración del riesgo.

95. Esta determinación excepcional resulta procedente por tres razones: (i) en la Resolución 12757 del 3 de diciembre de 2024 -vigente en la actualidad-, el señor *Carlos* fue catalogado con un riesgo de nivel *extraordinario*; (ii) se comprobó que la UNP no realizó una valoración adecuada del nivel del riesgo; y (iii) la entidad accionada no fundamentó en razones claras y serias por qué la disminución del porcentaje ponderado del nivel del riesgo del actor -0.56%- ocasionó una reducción sustancial de sus medidas de protección.

96. De cualquier forma, la Corte ordenará que la valoración que actualmente se encuentra en curso asegure el cumplimiento de los requisitos previstos en el Decreto 1066 de 2015 y las subreglas reiteradas en el fundamento 68 de esta providencia. En consecuencia, la UNP deberá, en el término máximo de dos (2) meses contados a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia, (i) realizar una valoración integral, individualizada, suficiente y congruente de todas las variables de la matriz de calificación; (ii) precisar el puntaje que asignó a cada una de las variables y especificar el porcentaje de riesgo ponderado que arroje la evaluación; y (iii) justificar de forma completa, clara y expresa la idoneidad y eficacia de las medidas de protección y esquema de seguridad que disponga.

97. En atención al número de denuncias presentadas por el señor *Carlos* por la conducta de amenazas<sup>78</sup> y la falta de avances significativos en las investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la Nación, la Corte encuentra necesario advertir a dicha entidad acerca de su deber -en cumplimiento de los derechos a la justicia efectiva referidos en el fundamento 50 y de lo ordenado en el numeral décimo séptimo del resolutivo de la sentencia

---

<sup>78</sup> Ver fundamento jurídico 34, tabla 2, Fiscalía General de la Nación y nota al pie 35.

SU-546 de 2023<sup>79</sup>- de adoptar las medidas necesarias para impulsar las investigaciones que correspondan.

98. Finalmente, se ordenará la desvinculación de las demás autoridades y dependencias vinculadas en el presente trámite, tras constatar su falta de legitimación por pasiva.

### **Cuestión final**

99. Al pronunciarse sobre la impugnación presentada por la UNP, *la autoridad judicial de segunda instancia* resolvió negar el amparo indicando, entre otras cosas, que dentro del expediente no obraba la solicitud del 9 de julio de 2024, por medio de la cual, según el actor, la UNP ordenaba desmontar sus medidas de protección.

100. La Corte encuentra necesario destacar las especiales competencias del juez de tutela a efectos de precisar lo que ha ocurrido y, a partir de ello, definir si procede o no el amparo. Resulta entonces inadmisibles que el juez de segunda instancia no hubiera adelantado actuación probatoria alguna con el propósito de verificar la alegación del accionante, según la cual la UNP estaría procediendo indebidamente con el desmonte de su esquema de protección. En concreto, la Sentencia T-255 de 2015 señaló “que el juez de tutela está revestido de amplias facultades oficiosas que debe asumir de manera activa para brindar una adecuada protección a los derechos constitucionales presuntamente conculcados”. De este modo se encuentra habilitado para “decretar y practicar de oficio las pruebas que resulten necesarias para despejar la incertidumbre fáctica y jurídica que se cierna sobre la verdad real materia de examen”.

101. La Sala llama la atención de la autoridad judicial mencionada para que, en lo sucesivo, adapte sus actuaciones al criterio atrás fijado, en garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos que acuden al mecanismo de amparo. Ello resulta especialmente urgente cuando se trata de sujetos pertenecientes a la población líder y defensora de derechos humanos, quienes viven una situación especialmente compleja y dolorosa.

## **IV. DECISIÓN**

En virtud de lo anterior, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia

### **RESUELVE**

**Primero. REVOCAR** el fallo de tutela de segunda instancia del 9 de octubre de 2024, mediante el cual *la autoridad judicial de segunda instancia* revocó la

---

<sup>79</sup> En dicha oportunidad, la Corte ordenó “a la Fiscalía General de la Nación que, en el término no superior a un (1) año, implemente la Directiva No 002 de 2017, que establece los lineamientos generales para la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos, con el fin de ampliar las investigaciones a determinadores y no únicamente a autores materiales. Para ello, deberá priorizar los municipios en los que el nivel de riesgo para dicha población es mayor (departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Córdoba, Arauca, Casanare, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Nariño, Putumayo, Bolívar y Cesar), a efectos de atender de manera focalizada la problemática en los lugares que cuentan con mayores tasas de violencia contra líderes sociales. Ello para dotar de mayor eficiencia la labor del ente investigador en un contexto donde se presentan altos niveles de violencia -y de impunidad- contra la población líder y defensora de derechos humanos”.

decisión de primera instancia y negó las pretensiones invocadas por el accionante. En su lugar, confirmó parcialmente la sentencia de *la autoridad de primera instancia*, solo en cuanto declaró la violación de los derechos del accionante. En consecuencia, **TUTELAR**, por las razones expuestas y con el alcance definido en esta sentencia, los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la vida, a la integridad personal y a la seguridad personal del señor *Carlos*.

**Segundo. DEJAR SIN EFECTOS** las resoluciones 9900 de 2023 y 12757 de 2024. La UNP deberá, en el término máximo de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, restablecer el esquema de seguridad asignado al señor *Carlos* en la Resolución 11577 del 15 de diciembre de 2022. Este esquema estará vigente hasta tanto se notifique el acto administrativo que realice la nueva valoración del riesgo.

**Tercero. ORDENAR** a la UNP que en la valoración que actualmente se encuentra en curso asegure el cumplimiento de los requisitos previstos en el Decreto 1066 de 2015 y las subreglas reiteradas en el fundamento 68 de esta providencia. Para su culminación tendrá un término máximo de dos (2) meses contados a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia.

**Cuarto. ADVERTIR** a la Fiscalía General de la Nación acerca de su deber - en cumplimiento de los derechos a la justicia efectiva referidos en el fundamento 50 y en el numeral décimo séptimo del resolutivo de la Sentencia SU-546 de 2023- de adoptar las medidas necesarias para impulsar las investigaciones que correspondan teniendo en cuenta las condiciones específicas del accionante.

**Quinto. DESVINCULAR** del presente trámite a la Alcaldía Distrital del *municipio*, a la Defensoría del Pueblo Regional del *departamento*, a la Unidad para las Víctimas, a la Gobernación del *departamento*, a la Policía Nacional, a la Procuraduría General de la Nación, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Defensa Nacional y a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario; debido a que no se acreditó su legitimación en la causa por pasiva.

**Sexto. LÍBRESE** por la Secretaría General de la Corte Constitucional la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO  
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ  
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ  
Secretaria General