

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

### SENTENCIA T-335 DE 2025

**Referencia:** expediente T-10.970.696 AC

**Asunto:** acción de tutela instaurada por *Ana* en contra de la Unidad Nacional de Protección, el Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (expediente T- 10.970.696)

Acción de tutela interpuesta por *Jorge* en contra de la Unidad Nacional de Protección (expediente T-11.006.509)

**Tema:** incumplimiento de la Unidad Nacional de Protección de los deberes constitucionales, legales y jurisprudenciales en materia de protección de la población líder y defensora de los derechos humanos

**Magistrado sustanciador:** José Fernando Reyes Cuartas

Bogotá D.C., once (11) de agosto de dos mil veinticinco (2025).

En cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, 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, profiere la siguiente:

### SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado 3 y el Tribunal 3, en primera y segunda instancia, respectivamente (en el expediente T-10.970.696). De igual forma, los fallos proferidos por el Juzgado 4 y el Tribunal 4, en primera y segunda instancia, respectivamente (en el expediente T-11.006.509).

**Aclaración previa**<sup>1</sup>. Debido a que este asunto se relaciona con la posible vulneración de los derechos fundamentales de varias personas, quienes presuntamente son víctimas de varios tipos penales, el magistrado sustanciador emitirá dos versiones de esta providencia. Una, en la que se anonimizará el

---

<sup>1</sup> Conforme a lo dispuesto por la Circular Interna 10 de 2022 de la Corte Constitucional.

nombre de los accionantes y cualquier otro dato que permitan su identificación. Esta será la versión que se dispondrá para el público. Otra, que contendrá los datos reales, la cual formará parte del expediente para conocimiento exclusivo de las partes<sup>2</sup>.

### Siglas y abreviaturas

La Corte utilizará el siguiente listado de siglas y abreviaturas para facilitar la lectura de esta decisión:

<b>Tabla 1. Siglas y abreviaturas</b>	
<b>Entidad</b>	<b>Sigla o abreviatura</b>
Unidad Nacional de Protección	UNP
Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas	Cerrem
Cuerpo Técnico de Análisis y Riesgo	CTAR
Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Uariv
Fiscalía General de la Nación	FGN
Ministerio del Interior	MinInterior
Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo	CPACA
Grupo de Análisis de Datos de Derechos Humanos	HRDAG (por sus siglas en inglés)
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	Oacnudh
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH

Fuente: elaboración propia

### Síntesis de la decisión

A la Sala Novena de Revisión le correspondió la revisión de dos expedientes de tutela acumulados. En ambos casos, se revisaron las demandas de amparo formuladas por dos personas indígenas defensoras de derechos humanos quienes denunciaron que, a pesar de ser presuntamente víctimas de reiterados hechos victimizantes en su contra y su grupo familiar, los diferentes estudios de seguridad realizados por la UNP desconocieron su situación de riesgo.

Como problema jurídico, la Corte Constitucional determinó si el estándar argumentativo y probatorio empleado en los actos administrativos en los que la UNP resolvió las solicitudes de valoración de seguridad, en cada caso, vulneró los derechos fundamentales de los accionantes al debido proceso administrativo, a la vida, a la integridad personal y a la seguridad personal.

Para dar solución al problema planteado, el Tribunal reiteró su jurisprudencia sobre 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. Aquí abordó su precedente 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, enunció el alcance general de cada uno de los derechos, así como las posiciones jurídicas que protegen. Luego de ello, describió la Ruta Ordinaria de Protección a cargo de la UNP conforme se encuentra regulada en el Decreto 1066 de 2015 y en la jurisprudencia

<sup>2</sup> Adicionalmente, en la parte resolutive de esta decisión, se ordenará que la Secretaría General de este Tribunal, las autoridades judiciales de instancia y las accionadas guarden estricta reserva respecto de la identidad de las presuntas víctimas.

constitucional; y precisó 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.

Frente al expediente T-10.970.696, la Sala realizó el examen de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela y determinó que la demanda de amparo satisfizo tales presupuestos. Adicionalmente, descartó la configuración de la carencia actual de objeto derivado de las evaluaciones de riesgo que ha realizado la UNP con posterioridad a la emisión del fallo de tutela de segunda instancia. Más adelante, el Tribunal determinó que la UNP vulneró los derechos fundamentales la dignidad humana, la seguridad personal, la vida e integridad física, la igualdad, la libertad, el derecho a la familia y la protección por el Estado a ella y la protección a la mujer de *Ana* debido a las deficiencias en la motivación de las decisiones que redujeron las medidas de protección. Esto porque esa entidad desconoció las subreglas 1, 2, 3 y 4 fijadas en la jurisprudencia constitucional (en los términos de la Sentencia SU-546 de 2023). A partir de lo anterior, esta corporación ordenó varias medidas para la salvaguarda de los derechos fundamentales de la accionante y su núcleo familiar y para prevenir que esta situación se repita hacia el futuro.

En el expediente T-11.006.509, la Sala declaró improcedente las pretensiones de amparo por el incumplimiento del presupuesto de subsidiariedad.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Expediente T-10.970.696

1. A través de apoderado judicial, *Ana* interpuso una acción de tutela en contra de la UNP, el CTAR y el Cerrem debido a que consideró vulnerados sus derechos fundamentales a la dignidad humana, la seguridad personal, la vida e integridad física, la igualdad, la libertad, el derecho a la familia y la protección por parte del Estado, la igualdad y la protección reforzada a la mujer. Esto como consecuencia de las constantes negativas por parte de la UNP en otorgarle la protección necesaria para garantizar su vida y la de su núcleo familiar. Para sustentar la acción de tutela, la demandante narró los siguientes:

#### 1.1. Hechos

2. *Ana* es una mujer indígena, perteneciente a un *cabildo indígena*<sup>3</sup>, y se ha desempeñado como líder e integrante de la mesa municipal de víctimas del conflicto armado y de la mesa de mujeres del *resguardo indígena*<sup>4</sup>. A raíz de su trabajo de liderazgo, la accionante denunció que ha sido víctima del conflicto armado interno desde hace más de una década<sup>5</sup>. La actora narró diversos presuntos hechos victimizantes padecidos por ella y su núcleo familiar, así como varias solicitudes radicadas ante la UNP a fin de obtener protección por parte de esa entidad. La síntesis de lo anterior se expone en la *Tabla 2*.

<sup>3</sup> Documento digital “001EscritoyAnexosTutela\_compressed.pdf” del expediente digital, p. 170 y 171.

<sup>4</sup> Ibid. p. 172.

<sup>5</sup> Ibid. p. 173 a 212.

<b>Tabla 2. Síntesis de los presuntos hechos victimizantes padecidos por la ciudadana y su núcleo familiar, así como las diversas solicitudes y actos administrativos proferidos por la UNP</b>	
<b>Fecha</b>	<b>Hecho o actuación</b>
febrero de 2024	La actora fue víctima de amenazas en contra de su integridad física y la de su familia, hecho que puso en conocimiento de la FGN – Seccional 3 <sup>6</sup> . A raíz de lo anterior, la demandante y su familia se tuvo que desplazar forzosamente por distintos municipios, en aras de preservar y garantizar su vida, integridad física y la de su grupo familiar. Además, dicha situación ha imposibilitado que ella pueda continuar con su trabajo y sus labores de liderazgo.
junio de 2024	La ciudadana radicó ante la UNP una solicitud de implementación de medidas de protección de carácter especial. Días después, la peticionaria recibió un formulario de la solicitud de inscripción de las medidas de protección ruta individual, el cual radicó diligenciado mediante los canales virtuales de la entidad.
junio de 2024	La UNP le informó a la accionante que el CTAR haría un estudio de seguridad y una entrevista. Días después, la actora radicó un impulso al trámite de la solicitud de las medidas de protección especial, así como de la entrevista personal que hasta esa fecha no se había surtido.
agosto de 2024	La UNP emitió respuesta a la ciudadana en la que le manifestó que <i>no sería posible la entrega de información de carácter reservada</i> <sup>7</sup> .
agosto de 2024	En horas de la noche, sujetos armados (quienes se identificaron como miembros del grupo al margen de la ley [ <i>anonimizado</i> ]) ingresaron de manera forzada y sin su consentimiento a la residencia de la demandante y la amenazaron de muerte. Además, le informaron: “el [ <i>anonimizado</i> ] debe presentarse en el Municipio de [ <i>anonimizado</i> ] a las 09 horas de la mañana y escribir o llamar al número de teléfono [ <i>anonimizado</i> ], de lo contrario de no presentarse a esas horas y en lugar indicado, los responsables serán su esposo e hijos quienes pagarán las consecuencias (...) [y] le increparon que no debía llamar a la policía porque la tenían vigilada” <sup>8</sup> .
agosto de 2024	La ciudadana le informó de los anteriores hechos a la Fiscalía de 2, la Policía Nacional, la UNP, la Alcaldía Municipal de 2, la Alcaldía Municipal de 3, la Procuraduría Seccional Delegada de 3, la Personería, la Defensoría del Pueblo, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante Uariv) y a Onu Mujeres <sup>9</sup> . Según el escrito de tutela, las únicas autoridades que se comunicaron con la peticionaria fueron la Policía Nacional y la Alcaldía de 3 <sup>10</sup> , y le manifestaron que se otorgarían las medidas de protección ordinarias (i.e. acompañamiento de la SIJIN y la Fiscalía en aras de averiguar los responsables de estos hechos victimizantes). Las demás autoridades guardaron silencio.
agosto de 2024	La peticionaria interpuso acción de tutela en contra de la UNP, el CTAR y el Cerrem. Por reparto, esta le correspondió al Juzgado de 3 <sup>11</sup> . En sentencia, el juez de instancia amparó los derechos fundamentales a la seguridad, la integridad física, petición y debido proceso de la actora <sup>12</sup> . En consecuencia, le ordenó a las accionadas que, dentro de los 5 días siguientes a la notificación del fallo, realizaran todas las gestiones necesarias para resolver la solicitud de medidas de protección presentada por la accionante y adoptara las medidas de protección con un enfoque diferencial por su condición de mujer y líder indígena <sup>13</sup> .

<sup>6</sup> Bajo la noticia criminal [*anonimizado*]. Cfr. Documento digital “001EscritoyAnexosTutela\_compressed.pdf” del expediente digital, p. 217 a 225.

<sup>7</sup> Los documentos anexos al escrito de tutela no son legibles. De allí que no se pueda suministrar mayor información alrededor de la respuesta dada por la autoridad. A su vez, a fin de contar con una reconstrucción clara de los hechos, la Corte Constitucional tomó la afirmación realizada por el apoderado de la demandante en el escrito de tutela y la pasmó en el presente auto.

<sup>8</sup> Documento digital “001EscritoyAnexosTutela\_compressed.pdf” del expediente digital, p. 11.

<sup>9</sup> Ibid. p. 13 a 16.

<sup>10</sup> Quienes remitieron la solicitud al Departamento de Derechos Humanos y la Subsecretaría de Convivencia y de Derechos Humanos de la Policía Nacional – Seccional 5.

<sup>11</sup> Bajo el radicado [*anonimizado*].

<sup>12</sup> Documento digital “001EscritoyAnexosTutela\_compressed.pdf” del expediente digital, p. 100 a 131.

<sup>13</sup> En sentencia del [*anonimizado*], [*anonimizado*] (como juez de segunda instancia) modificó la orden dada por la autoridad judicial de primer nivel en el sentido de que: “ORDENAR al Director General de la Unidad Nacional de Protección o a quien haga sus veces, para que directamente o a través de las dependencias u organismos competentes, dentro del término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, realice todas las gestiones necesarias para resolver la solicitud de medidas de protección presentada por la accionante, teniendo en cuenta los hechos acontecidos el [*anonimizado*], y adopte las medidas

agosto de 2024	La accionante y su apoderado rindieron entrevista en las instalaciones de la UNP con la finalidad de evaluar su situación de riesgo <sup>14</sup> .
agosto de 2024	<i>Pedro</i> (q.e.p.d.) (esposo de la actora) fue asesinado <sup>15</sup> .
agosto de 2024	Mediante acto administrativo <i>A</i> , la UNP le otorgó a la demandante un esquema de protección conformado por (1) un hombre de protección, chaleco de balística y recursos para desplazamiento por 1 SLMLMV (recursos otorgados por el termino de 4 meses) <sup>16</sup> .
agosto de 2024	Durante los ritos fúnebres de <i>Pedro</i> (q.e.p.d.), la actora y sus hijos fueron víctimas de hechos intimidantes, con lo cual se vieron forzados a abandonar su lugar de residencia <sup>17</sup> .
octubre de 2024	Por Resolución <i>B</i> , la UNP mantuvo el nivel de riesgo <i>extraordinario</i> y ajustó las medidas de protección de la siguiente manera: ratificó un (1) chaleco blindado con enfoque de género; finalizó una (1) persona de protección, e implementó un (1) medio de comunicación <sup>18</sup> . La ciudadana interpuso recurso de reposición <sup>19</sup> .
noviembre de 2024	Según el escrito de tutela, en horas de la noche, la peticionaria fue víctima de otro hecho en su contra. En la acción de tutela se narró que varios hombres llegaron en motocicletas hasta la puerta del lugar en el que se encontraba y, a través de gritos, la insultaron y la amenazaron de muerte <sup>20</sup> . Su escolta arribó al lugar y le sugirió esconderse debajo de su cama hasta que, después de amanecer, pudiera huir a 3 puesto que: “no contaban con el equipamiento de blindaje y seguridad que requería el vehículo del señor escolta para el momento” <sup>21</sup> . A su vez, la ciudadana afirmó que puso en conocimiento de la UNP lo ocurrido.

Fuente: elaboración propia

3. Frente a los precitados presuntos hechos victimizantes, la actora denunció que la FGN no había adelantado actuaciones dirigidas a esclarecer las situaciones de tiempo, modo y lugar en el que estos se desarrollaron.

4. Conforme lo anterior, en diciembre de 2024, la accionante solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, la seguridad personal, la vida e integridad física, la igualdad, la libertad, el derecho a la familia y la protección por parte del Estado, la igualdad y la protección reforzada a la mujer. En consecuencia, pidió que se le ordenara a las accionadas que: (i) valoraran nuevamente la situación de seguridad y su nivel de riesgo, y (ii) mejoraran e implementaran un esquema de protección que sea suficiente, eficiente y eficaz hacia ella, su grupo familiar y su escolta<sup>22</sup>. Adicionalmente, pidió como medida provisional a su favor y el de su familia, se le otorgaran: (a) dos o más hombres de protección con armamento tipo fusil; (b) vehículo blindado tipo 4; (c) chalecos de protección de balística a los escoltas y hombres de protección designados; (d) medios de comunicación entre la Policía Nacional

de protección adoptando un enfoque diferencial por su condición de mujer y líder indígena, tal como lo establece el Decreto 1066 del 2015, en su art. 2.4.1.2.40 y concordantes, de conformidad a lo expuesto en la parte considerativa. Deberá así mismo presentar un informe al despacho judicial sobre el cumplimiento de la orden respectiva”. Cfr. Documento digital “001EscritoyAnexosTutela\_compressed.pdf” del expediente digital, p. 132 a 163.

<sup>14</sup> A su vez, en el escrito de tutela se afirmó que, el mismo día, se rindió declaración por los hechos victimizantes del 2 de agosto de 2024 ante la Defensoría del Pueblo y ante el Centro Regional en Atención a Víctimas ubicado en [anonimizado].

<sup>15</sup> Con el ánimo de no revictimizar a las personas que se vean afectadas directa e indirectamente con el homicidio de *Pedro* (q.e.p.d.), la Corte Constitucional se abstendrá de mencionar los hechos narrados. Cfr. Documento digital “001EscritoyAnexosTutela\_compressed.pdf” del expediente digital, p. 228 a 289.

<sup>16</sup> No reposa copia en el expediente.

<sup>17</sup> En el escrito de tutela no hay claridad sobre el municipio en el que se encontraba la ciudadana y sus hijos.

<sup>18</sup> Documento digital “001EscritoyAnexosTutela\_compressed.pdf” del expediente digital, p. 68 a 82.

<sup>19</sup> No reposa copia en el expediente.

<sup>20</sup> Documento digital “001EscritoyAnexosTutela\_compressed.pdf” del expediente digital, p. 24.

<sup>21</sup> Ibid. p. 25.

<sup>22</sup> En concreto, solicitó: (i) dos o más hombres de protección con armamento tipo fusil; (ii) vehículo blindado tipo 4; (iii) chalecos de protección de balística a los escoltas y hombres de protección designados; (iv) medios de comunicación entre la Policía Nacional y ella; (v) instalación de cámaras de vigilancia en el domicilio y residencia ubicada en [anonimizado] y (vi) botón de apoyo.

y ella; (e) instalación de cámaras de vigilancia en el domicilio y residencia ubicada en 2, y (f) botón de apoyo.

## 1.2. El trámite procesal

5. Por Auto del 2 de diciembre de 2024, el Juzgado 3 avocó el conocimiento de la acción constitucional de la referencia; vinculó al MinInterior; le corrió traslado a las accionadas y adoptó como medida provisional, la consistente en ordenarle a la UNP que remitiera la solicitud de revaluación del riesgo de la actora al Grupo de Trámites de Emergencia, para que según los hechos expuestos en el escrito de la demanda, se estudiara y determinara la posibilidad legal de ordenar la respectiva activación del trámite de emergencia o el que hubiere lugar.

6. A través de Auto, el Juzgado 3 le solicitó a la UNP remitiera a ese despacho la copia del informe elaborado por el escolta, [anonimizado], asignado a la accionante y el cual, se informó, fue radicado ante la UNP.

7. *Unidad Nacional de Protección.* Por oficio del 10 de diciembre de 2024, la entidad dio respuesta a la acción de tutela. En relación con el cumplimiento de la medida provisional, le solicitó a la autoridad judicial reconsiderar la medida decretada<sup>23</sup>.

8. La entidad también mencionó tanto el fallo de tutela proferido en agosto de 2024 por el Juzgado 6 (que ordenó resolver la solicitud de medidas de protección presentada por la accionante y adoptar las medidas de protección adoptando un enfoque diferencial por su condición de mujer y líder indígena), como su cumplimiento (a través de la Resolución B<sup>24</sup>, en la que se ratificó un chaleco blindado con enfoque de género, se finalizó una persona de protección y se implementó un medio de comunicación<sup>25</sup>).

9. En relación con la valoración del nivel de riesgo de la ciudadana, la entidad informó que no se evidenció que existieran elementos de información que indicaran una amenaza concreta contra ella<sup>26</sup>. Adicionalmente, aclaró que al realizar la entrevista y recopilar la información a las distintas entidades, el analista de riesgo concluyó que el resultado del nivel de riesgo de la actora era

---

<sup>23</sup> Documento digital “009ContestacionTutela-CumplimientoMedidas.pdf”, del expediente digital. P. 3.

<sup>24</sup> Notificada el [anonimizado].

<sup>25</sup> Documento digital “009ContestacionTutela-CumplimientoMedidas.pdf”, del expediente digital. P. 26 a 40.

<sup>26</sup> Lo anterior, motivado en lo siguiente: “[e]n el escenario de entrevistas a terceros, un funcionario de la [anonimizado], **indicó que a evaluada no reside en el municipio, no es líder ni hace parte de la mesa de víctimas, también conoce la citación descrita de grupos armados organizados en contra de la evaluada**, en agosto de este año y es generalizada a la comunidad, quienes lo hacen con fines extorsivos, al igual que sabe del homicidio a la pareja de la precitada y niega que él haya tenido algún liderazgo. Así pues, un miembro de la junta de acción comunal de la [anonimizado], **relató que la valorada no es líder, ni miembro de la mesa de Víctimas y nunca ha vivido en** [anonimizado]. || De igual modo, un miembro de la mesa municipal de víctimas de [anonimizado], precisó que ella no es miembro de la mesa y no reside en el municipio, quien hace años fue extorsionada por tener un negocio en [anonimizado] (...) Luego, el directivo del Resguardo [anonimizado], **adicionó que la valorada no hace parte de la mesa municipal, ni es líder, por su parte**, ella se acreditó en [anonimizado], porque él “confió en la buena fé” de evaluada, quien le dijo que sí pertenecía a la mesa, también, desconoce de amenazas hacia ella e indicó que la persona de protección postulada por ella es su yerno (pareja de su hija) y no es del resguardo. || Por cierto, un funcionario de la Personería de [anonimizado], desconoce de amenazas en su contra, afirmando que ella no reside en el municipio y tampoco es miembro de la mesa municipal. Asu vez, el Resguardo [anonimizado], agregó que la citada es miembro del Resguardo e integrante de la Mesa Municipal de Víctimas (...) (negritas y subraya propias de la cita)”. Documento digital “009ContestacionTutela-CumplimientoMedidas.pdf”, del expediente digital, p. 11.

*extraordinario* (que oscila entre 50% a 79%) con ponderación de la matriz de 50,55%.

10. La entidad le solicitó al juez de instancia que declarara la improcedencia de la acción de amparo porque se pretendía: “crear una nueva instancia procesal o un recurso administrativo, con el cual se puedan obviar los procedimientos administrativos, desconocer la autoridad administrativa y la vía ordinaria”<sup>27</sup>.

11. *Ministerio del Interior*. En escrito del 9 de diciembre de 2024, la cartera ministerial solicitó declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva y su desvinculación del presente trámite de tutela<sup>28</sup>.

### 1.3. Sentencias objeto de revisión

12. *Sentencia de primera instancia*<sup>29</sup>. En sentencia del 13 de diciembre de 2024, el Juzgado 3 amparó los derechos fundamentales a la dignidad humana, la seguridad personal, la vida e integridad física, la igualdad, la libertad, el derecho a la familia y la protección por el Estado a ella y la igualdad y la protección a la mujer de la accionante. En consecuencia, le ordenó a la UNP que realizara una nueva evaluación de riesgo de la ciudadana, y se adoptaran las medidas legales de protección que correspondieran, si fuere el caso. Para la autoridad judicial, la accionante denunció la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes (acaecidos en agosto y noviembre de 2024), los cuales no fueron tenidos en cuenta por la UNP en la evaluación realizada en cumplimiento del fallo dictado en agosto de 2024.

13. *Impugnación*. La UNP reiteró su solicitud de declarar improcedente el amparo. Insistió en que ha acatado los contenidos del Decreto 1066 de 2015, y realizó los estudios de nivel de riesgo, según las condiciones y el entorno donde desarrolló las actividades de la accionante. Además, señaló que la acción de tutela no procede como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos. En consecuencia, a su juicio, la ciudadana podía acudir a la vía contencioso-administrativa para resolver la controversia planteada. Por otra parte, destacó el procedimiento surtido al interior de la entidad para negar la solicitud de protección.

14. *Segunda instancia*<sup>30</sup>. El Tribunal 3 modificó la decisión de primer nivel en el sentido de amparar los derechos fundamentales al debido proceso, seguridad personal, vida e integridad física de *Ana*. Adicionalmente, le ordenó a la UNP que, dentro de las 48 horas siguientes, resolviera el recurso de reposición presentado en noviembre de 2024 en contra de la Resolución *B*, donde se debería de tener en cuenta los hechos que con posterioridad a la presentación del recurso fueron informados a la entidad.

15. En criterio del juez de segundo grado, la demandante ya contaba con un esquema de seguridad y la acción de tutela no podía emplearse para remplazar los mecanismos dispuestos por el ordenamiento jurídico para controvertir las

<sup>27</sup> Ibid. p. 23.

<sup>28</sup> Documento digital “006RespuestaMinisterio.pdf” del expediente digital.

<sup>29</sup> Documento digital “012Sentencia.pdf” del expediente digital.

<sup>30</sup> Documento digital “006SentenciaSegundaInstancia.pdf” del expediente digital.

decisiones contenidas en un acto administrativo de carácter particular -como en el presente caso-. Adicionalmente, señaló que, aunque la actora demostró que había interpuesto un recurso de reposición en contra de la Resolución *B* (que determinó el esquema de seguridad), no había evidencia en el expediente que este se hubiera resuelto. Por último, destacó que no se le podía ordenar a la entidad accionada que realizara un nuevo estudio de riesgo en el que se tuvieran en cuenta los hechos ocurridos en agosto y noviembre de 2024, cuando no se había resuelto el recurso de reposición presentado en su oportunidad.

#### 1.4. Piezas procesales que obran en el expediente

16. Solo obran como pruebas en el expediente las piezas procesales referenciadas previamente (escrito de tutela, contestación de las entidades accionadas y fallos de instancia).

#### 1.5. Trámite en sede de revisión

17. Mediante Auto del 29 de abril de 2024, la Sala de Selección de Tutelas número Cuatro seleccionó este expediente para su revisión. Por sorteo, el asunto le fue repartido a la Sala Novena de Revisión. En igual sentido, en el mismo proveído se ordenó que este caso se acumulara al expediente T-11.006.509.

18. A través de correo electrónico recibido el 4 de junio de 2025 en el despacho del magistrado sustanciador, el apoderado de *Ana* denunció la ocurrencia de los siguientes hechos después de proferido el fallo de segunda instancia en el expediente de tutela de la referencia.

i. Mediante Resolución 2024-125301 del 13 de diciembre de 2024, la Uariv reconoció en el Registro Único de Víctimas el hecho victimizante de *Pedro* (q.e.p.d.) a *Ana*<sup>31</sup>.

ii. Por resoluciones [*anonimizado*]<sup>32</sup> y [*anonimizado*]<sup>33</sup>, la Uariv reconoció en el Registro Único de Víctimas nuevos eventos de amenaza y desplazamiento forzado a *Ana* (derivado de los hechos ocurridos en febrero y agosto de 2024, respectivamente).

iii. En febrero de 2025, la UNP le notificó a la actora la Resolución *C*, decisión en la que no repuso la Resolución *B* (a través de la cual se modificó el esquema de seguridad que le había sido asignado). La ciudadana le comunicó la anterior determinación al Juzgado 3, autoridad que, en oficio, le solicitó al director de la UNP información al respecto<sup>34</sup>.

iv. Al encontrarse *Ana* sin esquema de seguridad, el 6 y 13 de marzo de 2025, el apoderado de la peticionaria interpuso incidente de desacato en contra de la UNP<sup>35</sup>. Según el escrito, el juez de primera instancia declaró

<sup>31</sup> Documento digital “SOLICITUD DE REVISION ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL [*anonimizado*] *Ana* VS UNP PRUEBAS Y ANEXOS.pdf”, p. 482 a 489.

<sup>32</sup> Ibid. p. 497 a 503.

<sup>33</sup> Ibid. p. 490 a 496.

<sup>34</sup> Ibid. p. 6.

<sup>35</sup> Ibid. p. 7.

que no hubo desacato y cerró el expediente bajo el argumento de que *hubo respuesta a la petición*.

v. En 2025, la accionante y su grupo familiar tuvieron que desplazarse forzosamente de su lugar de residencia porque hombres en motocicletas la intimidaron cuando pretendía salir de su vivienda<sup>36</sup>. Este presunto hecho victimizante fue puesto en conocimiento de la Defensoría del Pueblo, la Gobernación de 5, la ONU, la UNP, Indepaz y la Uariv, sin que se hubiera recibido alguna asistencia por parte de esas autoridades y entidades.

vi. A través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la accionante demandó las resoluciones *B* y *C* (a través de las cuales se modificó el esquema de seguridad otorgado a la ciudadana)<sup>37</sup>.

vii. Mediante Resolución [*anonimizado*], la Uariv reconoció a la accionante en el Registro Único de Víctimas por los nuevos eventos de amenaza y desplazamiento forzado ocurridos en 2025<sup>38</sup>.

viii. En 2025, el sustento económico de la actora y de sus padres fue destruido al haber sido incinerado un trapiche panelero ubicado en 2<sup>39</sup>.

ix. En 2025, la UNP le notificó a la ciudadana la Resolución *D* en la que se decidió nuevamente su situación de riesgo<sup>40</sup>. En dicho acto, se confirmó y mantuvo la decisión de la Resolución *B* en la cual se le asignaron a la actora, como medidas de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado.

x. En 2025, la ciudadana fue víctima de presuntos actos de hostigamiento y amenazas mientras se dirigía hacia su residencia por parte de sujetos encapuchados que se transportaban en motocicletas<sup>41</sup>.

19. Mediante Auto del 10 de junio de 2025, el magistrado sustanciador le ordenó a la FGN, la Fiscalía Tercera Seccional de 1 y la UNP que remitieran cierta información. A su vez, en el mismo proveído se le solicitó a la accionante que respondiera unos cuestionamientos.

20. *Fiscalía Catorce Seccional de 1*<sup>42</sup>. El ente investigador informó que había dado órdenes a la Policía Judicial encaminadas a ampliar la denuncia interpuesta por la ciudadana relacionada con las presuntas amenazas recibidas en 2024<sup>43</sup>.

21. *Fiscalía Diecinueve Especializada – Unidad de Desplazamiento Forzado de 5*<sup>44</sup>. Explicó que conoció de la denuncia formulada por la ciudadana

---

<sup>36</sup> Ibid. p. 8.

<sup>37</sup> Ibid. p. 10.

<sup>38</sup> Documento digital “SOLICITUD DE REVISION ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL [*anonimizado*] Ana VS UNP PRUEBAS Y ANEXOS.pdf”, p. 474 a 481.

<sup>39</sup> Ibid. p. 16, 569 y 570.

<sup>40</sup> No reposa en el expediente copia de dicho acto administrativo.

<sup>41</sup> Documento digital “SOLICITUD DE REVISION ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL [*anonimizado*] Ana VS UNP PRUEBAS Y ANEXOS.pdf”, p. 20.

<sup>42</sup> Documento digital “OFICIO 078 RESPUESTA TUTELA [*anonimizado*]corte.pdf”.

<sup>43</sup> Para demostrar lo anterior, se aportó la copia del formato de orden de Policía Judicial No. [*anonimizado*].

<sup>44</sup> Documento digital “RESPUESTA TUTELA [*anonimizado*].pdf”.

por el delito de desplazamiento forzado<sup>45</sup>. Finalmente, adujo que se adelantaron actividades de Policía Judicial encaminadas a determinar los grupos al margen de la ley que operan en el territorio del que fue desplazada la accionante<sup>46</sup>. Solicitó se le desvinculara de la acción de amparo.

22. *Fiscalía 33 Seccional de I*<sup>47</sup>. Describió las situaciones de tiempo, modo y lugar en el que ocurrió el homicidio de *Pedro* (q.e.p.d.)<sup>48</sup>, así como la información recopilada en las actividades de Policía Judicial<sup>49</sup>. Mencionó que la investigación se encuentra en etapa de indagación preliminar.

23. *Ana*<sup>50</sup>. La actora contestó el cuestionario formulado en el Auto del 10 de junio de 2024. En primer lugar, señaló que el recurso de reposición presentado en contra de la Resolución *B* le había sido notificado mediante la Resolución *C*. Adujo que el recurso había sido rechazado. Como segundo punto, informó que el esquema de seguridad otorgado por la UNP estaba compuesto por un chaleco antibalas y un medio de comunicación<sup>51</sup>. Adicionalmente, manifestó que interpuso medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo que le otorgó dicho esquema de protección<sup>52</sup>. En tercer lugar, destacó que su núcleo familiar estaba conformado por su hijo y su hija (quien se encontraba en estado de embarazo), ambos mayores de 18 años, y su nieto de 2 años. Además, que no contaba con acceso a internet, ni ella tenía acceso a servicios de salud.

24. Como cuarto aspecto, resaltó que el lugar en el que se encontraba con su grupo familiar -de manera forzada porque no podía permanecer en su residencia por su situación de seguridad- no cuenta con las condiciones de seguridad o protección necesarias. Asimismo, relató que en reiteradas oportunidades: “las cámaras evidenciarían de las personas o sujetos que estarían siguiendo[la], persiguiendo[la], acosando[la] y hostigando[la]”<sup>53</sup>. Finalmente, afirmó que la FGN no le había informado del estado de las investigaciones adelantadas por los presuntos hechos victimizante ocurridos en su contra en febrero, agosto y noviembre de 2024, ni con el homicidio de *Pedro* (q.e.p.d.).

25. *UNP*. Remitió la copia íntegra de los estudios de seguridad realizados a *Ana*, junto con los actos administrativos a través de los cuales se ha adoptado las recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – Cerrem de Mujeres, del Programa de Prevención y Protección de

---

<sup>45</sup> Además, explicó que al número de radicado [anonimizado], se acumularon por conexidad las denuncias presentadas por la accionante radicadas bajo los números [anonimizado], [anonimizado] y [anonimizado] por el delito de desplazamiento forzado.

<sup>46</sup> Con base en lo dispuesto en el artículo 212B de la Ley 906 de 2004, la actuación penal (incluida la indagación) tiene reserva.

<sup>47</sup> Documento digital “RESPUESTA - Tutela -CORTE CONSTITUCIONAL.pdf”.

<sup>48</sup> Con el ánimo de no revictimizar a las personas que se vean afectadas directa e indirectamente con el homicidio de *Pedro* (q.e.p.d.), la Corte Constitucional se abstendrá de mencionar los hechos narrados por la Fiscalía General de la Nación.

<sup>49</sup> Con base en lo dispuesto en el artículo 212B de la Ley 906 de 2004, la actuación penal (incluida la indagación) tiene reserva.

<sup>50</sup> Documento digital “ENVIO DEL DESARROLLO DEL CUESTIONARIO Y ANEXO EMP PRUEBAS Y ANEXOS.pdf”.

<sup>51</sup> Conforme lo dispuesto en la Resolución [anonimizado].

<sup>52</sup> Además, mencionó que el [anonimizado] se surtió audiencia de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 35 Judicial II para Asuntos Administrativos de [anonimizado], la cual resultó fallida.

<sup>53</sup> Documento digital “ENVIO DEL DESARROLLO DEL CUESTIONARIO Y ANEXO EMP PRUEBAS Y ANEXOS.pdf”, p. 5.

los derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad de personas, grupos y comunidades<sup>54</sup>.

26. *Fiscalía Tercera Seccional ante los jueces penales del Circuito de I*<sup>55</sup>. Explicó que tiene a su cargo la investigación por las presuntas amenazas que recibió la ciudadana en febrero de 2024 y que esta se encuentra en etapa de indagación preliminar. Además, describió las actuaciones y la información recopilada en las actividades de Policía Judicial<sup>56</sup>.

27. Por correo electrónico recibido en el despacho del magistrado sustanciador el 24 de junio de 2025, el apoderado de la ciudadana narró nuevos hechos victimizantes. Según el escrito, sujetos vestidos con prendas alusivas a grupos armados al margen de la ley (y quienes portaban armas de largo alcance tipo fusil) se acercaron al lugar de domicilio de la accionante. A raíz de lo anterior, ella y su familia permanecen desplazados forzosamente en 3.

28. Mediante Auto 947 del 27 de junio de 2025, la Sala Novena de Revisión ordenó como medida provisional la suspensión de las resoluciones *D*, *C* y *B*. En consecuencia, esa entidad debía implementar, de manera inmediata, la totalidad de las medidas de protección establecidas en el acto administrativo *A*. En todo caso, la adopción de las medidas correspondientes no podía superar un lapso de veinticuatro (24) horas siguientes a la comunicación de esa providencia.

29. Mediante correo electrónico recibido en el despacho del magistrado sustanciador el 4 de julio de 2025, el apoderado de la accionante se pronunció sobre la información aportada por la UNP en cumplimiento del Auto del 10 de junio de 2025<sup>57</sup>.

## 2. Expediente T-11.006.509

30. *Jorge* interpuso una acción de tutela en contra de la UNP debido a que consideró vulnerados sus derechos fundamentales a la integridad personal y la vida como consecuencia de las negativas por parte de esa entidad en otorgarle la protección necesaria para garantizar su vida. Para sustentar la acción de tutela, el demandante narró los siguientes:

### 2.1. Hechos<sup>58</sup>

31. *Jorge* se identifica como líder de un *pueblo indígena* y defensor de derechos humanos<sup>59</sup>. Adujo que fue fundador de una organización para la protección de comunidades indígenas, y en el escrito de tutela describió

---

<sup>54</sup> Conforme lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 2.4.1.2.2 del Decreto 1066 de 2015, la información relativa a solicitantes y protegidos del Programa de Prevención y Protección es reservada. Por lo anterior, la Corte Constitucional no hará referencia de la información allí contenida.

<sup>55</sup> Documento digital “CONTESTACION TUTELA [anonimizado].pdf”.

<sup>56</sup> Con base en lo dispuesto en el artículo 212B de la Ley 906 de 2004, la actuación penal (incluida la indagación) tiene reserva.

<sup>57</sup> El apoderado de *Ana* reiteró los argumentos expuestos en el escrito de tutela y en los demás oficios remitidos a este Tribunal. Cfr. Documento digital “PRONUNCIAMIENTO SOBRE RESPUESTA DE ACCIONADAS Y DE VINCULADAS EJERCICIO DE CONTRADICCIÓN *Ana* VS UNP PRUEBAS ANXS.pdf”.

<sup>58</sup> Los hechos aquí narrados se reconstruyeron a partir de un ejercicio interpretativo que realizó el despacho sustanciador de los diferentes relatos expuestos por el actor en su escrito de tutela.

<sup>59</sup> Según el escrito de tutela, el actor se desempeña como asesor de [anonimizado].

diferentes hechos de liderazgo con su comunidad<sup>60</sup>. Asimismo, describió que desde 2009 ha sido víctima de diferentes hechos victimizantes en contra de su vida y de sus familiares por parte de grupos al margen de la ley<sup>61</sup>.

32. El actor indicó que ha denunciado de manera reiterada ante la FGN los presuntos hechos victimizantes sin que a la fecha hubiera alguna decisión judicial<sup>62</sup>. A su vez, que ha interpuesto varias acciones de tutela en procura de la protección de sus derechos fundamentales<sup>63</sup>. Adicionalmente, que adelantó un proceso disciplinario en contra de la Fiscalía 104 Especializada de 3 (ente que le correspondió el conocimiento de las diferentes denuncias penales) por la presunta inacción en las investigaciones previamente citadas<sup>64</sup>.

33. El ciudadano adujo ser el apoderado de varias acciones lideradas por comunidades indígenas para la defensa de sus derechos humanos<sup>65</sup>.

34. El demandante indicó que ha presentado varias solicitudes de protección ante la UNP<sup>66</sup>. A través de la Resolución *G*, esa entidad negó otorgarle un esquema de protección (acto administrativo frente al cual no interpuso recursos). A su vez, que en dicho acto administrativo se reveló una supuesta dirección de residencia, lo que, a su juicio, puso en peligro su vida.

35. Conforme lo anterior, en febrero de 2025, el ciudadano solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la integridad personal y la vida. En consecuencia, se le ordenara a la UNP que estableciera: “[su] esquema de seguridad con enfoque diferencial, dotado de armamento de largo alcance, camioneta y 6 hombres de protección, con suficiente combustible para cruzar todo el país”<sup>67</sup>; “que los hombres que [le fueran] a proteger sean de [su] entera confianza, que hablen [anonimizado], eso significa que los escojo yo, y la UNP los contrate”<sup>68</sup>; “que la camioneta que [le] asignen sea nueva y de ACP, para que aguante a llegar a los territorios más apartados donde se encuentran los pueblos abandonados por el Estado, y [anonimizado] los está ayudando”<sup>69</sup>, y “que se asigne recursos para mover guardia indígena en la mayoría de los casos”<sup>70</sup>.

---

<sup>60</sup> En el año 2009, siendo Secretario General de la Unidad Indígena de [anonimizado] asumió “la preparación, coordinación, alistamiento y puesta en marcha la ejecución de una minga humanitaria durante 15 días, teniendo a cargo [anonimizado] en zona selvática en el municipio [anonimizado], cuya misión tenía como fin verificar los hechos y rescatar los cuerpos de los indígenas [anonimizado] asesinados [anonimizado], por parte de las [anonimizado], hechos ocurridos en el resguardo indígena (sic) [anonimizado], producto de la realización y despliegue de esta actividad recibí un atentado con arma de fuego que por poco me costó la vida, muchas organizaciones defensoras de los derechos humanos a nivel nacional documentaron el caso. Pese a que era secretario general de [anonimizado], no recibí protección de la UNP. En esa fecha, al menos [anonimizado] fueron asesinadas, entre ellos [anonimizado], en esta misión que coordine con la guardia indígena se pudo encontrar [anonimizado]”. Cfr. Documento digital “002Demanda5-34.pdf” del expediente digital, p. 7.

<sup>61</sup> Desplazamiento forzado, atentados contra su vida con arma de fuego y amenazas en su contra.

<sup>62</sup> El accionante mencionó los procesos bajo radicados [anonimizado], [anonimizado], [anonimizado], [anonimizado] y [anonimizado].

<sup>63</sup> En el escrito de tutela, el accionante no dio más información sobre el radicado del proceso, las pretensiones, la fecha de la decisión o el resolutivo.

<sup>64</sup> Procesos con radicados en la Procuraduría General de la Nación No. [anonimizado] y en la Comisión Nacional de Disciplina Judicial No. [anonimizado] y [anonimizado].

<sup>65</sup> Los procesos adelantados por los líderes de [anonimizado] del territorio de [anonimizado] en [anonimizado] para la devolución de [anonimizado], el despojo de tierras en el territorio ancestral indígena [anonimizado] y la acción constitucional que originó la sentencia [anonimizado].

<sup>66</sup> En el escrito de tutela, el accionante no dio más información sobre las solicitudes ni las fechas en que estas fueron radicadas.

<sup>67</sup> Documento digital “002Demanda5-34.pdf” del expediente digital, p. 28.

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ibid.

## 2.2. Trámite procesal

36. Por Auto de febrero de 2025, el Juzgado 4 avocó el conocimiento de la acción constitucional de la referencia.

37. *Unidad Nacional de Protección*<sup>71</sup>. La entidad indicó que no ha vulnerado los derechos fundamentales del ciudadano y le solicitó a la autoridad judicial declarar improcedente el amparo por falta de subsidiariedad. Explicó que, con base en el último estudio de seguridad realizado al actor en el segundo semestre de 2024, se validó su riesgo como *ordinario*, con ponderación de la matriz de 41.14%. A su vez, que frente a dicho acto administrativo el demandante no interpuso ningún recurso<sup>72</sup>.

## 2.3. Sentencias objeto de revisión

38. *Sentencia de primera instancia*<sup>73</sup>. El Juzgado 4 negó las pretensiones de amparo. La autoridad judicial consideró que los recursos contra los actos administrativos eran mecanismos idóneos y eficaces para la protección de los derechos invocados. Adicionalmente, que no se advertía la existencia de un perjuicio irremediable e inminente que hiciera imperante la intervención del juez constitucional.

39. *Sentencia de segunda instancia*<sup>74</sup>. El Tribunal 4 confirmó la decisión de primer grado. Para el juez de segundo nivel: “el accionante cuenta con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, mecanismo de protección judicial que además de idóneo y eficaz, permite al interesado solicitar el decreto de medidas cautelares dirigidas incluso a obtener la suspensión del acto administrativo”<sup>75</sup>.

## 2.4. Piezas procesales que obran en el expediente

40. Solo obran como pruebas en el expediente las piezas procesales referenciadas previamente (escrito de tutela, contestación de las entidades accionadas y fallos de instancia).

## 2.5. Trámite en sede de revisión

41. Por Auto del 29 de abril de 2024, la Sala de Selección de Tutelas número Cuatro seleccionó este expediente para su revisión, asunto que le fue repartido a la Sala Novena de Revisión (y se ordenó que este caso se acumulara al expediente T-10.970.696).

---

<sup>71</sup> Documento digital “007RespuestaUNP.pdf” del expediente digital.

<sup>72</sup> La UNP también señaló que: “[e]n una evaluación más reciente, también en su condición de dirigente indígena, [anonimizado] reportó amenazas recibidas en 2023 y 2024, incluidas presuntas amenazas de muerte del grupo armado [anonimizado]. Estas amenazas fueron relacionadas con su denuncia por [anonimizado]. A pesar de estas alegaciones, las investigaciones y los análisis realizados por diversas entidades [anonimizado]”. Cfr. Documento digital “007RespuestaUNP.pdf” del expediente digital, p. 8 y 9.

<sup>73</sup> Documento digital “010Fallo 4.pdf” del expediente digital.

<sup>74</sup> Documento digital “004Sentencia 64.pdf” del expediente digital.

<sup>75</sup> Ibid. p. 8.

42. Mediante Auto del 10 de junio de 2025, el magistrado sustanciador le ordenó a la UNP que remitiera cierta información. A su vez, en el mismo proveído se le solicitó al accionante que respondiera unos cuestionamientos.

43. *Jorge*<sup>76</sup>. Respondió el cuestionario formulado a través del Auto del 10 de junio de 2025. En primer lugar, informó que ha padecido varios presuntos hechos victimizantes en 2009<sup>77</sup>, 2013<sup>78</sup> y 2018<sup>79</sup>. Como segundo punto, aportó la copia de varios documentos (en su mayoría, documentos digitales sin sello o acuse de recibo) en los que se manifiesta lo siguiente. *Primero*, la denuncia que radicó el actor en la FGN en 2024 en la que se advierte el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados al margen de la ley en territorios indígenas, así como el esparcimiento de panfletos amenazantes por las vías<sup>80</sup>. *Segundo*, un documento dirigido a la UNP (sin acuse de recibo) y fechado en 2024 en el que el demandante le manifestó a esa entidad que: “el pasado [*anonimizado*] fue capturado un integrante de [*anonimizado*], apenas uno de todos los que he denunciado, este sujeto ha sido detenido por la policía de [*anonimizado*], con esa captura se intensificó la persecución hacia mí, y me amenazaron nuevamente mediante un comunicado que colocaron a rodar por Whatsapp (sic) y también lo hicieron público en la comunidad”<sup>81</sup>. *Tercero*, un documento en el que se describen las amenazas recibidas vía *WhatsApp* en agosto de 2024<sup>82</sup>.

44. Finalmente, el ciudadano explicó que ni él ni su familia (conformada por sus tres hijos -incluida una niña de 2 años-) contaban con esquemas de seguridad. Además, que no tenían vivienda por una presunta estafa de la que había sido víctima al momento de comprar una unidad de vivienda<sup>83</sup>.

45. *UNP*. Remitió la copia íntegra de todos los estudios de seguridad realizados a *Jorge*, junto con los actos administrativos a través de los cuales se ha adoptado las recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – Cerrem, del Programa de Prevención y Protección de los derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad de personas, grupos y comunidades<sup>84</sup>.

46. Mediante correo electrónico recibido en el despacho del magistrado sustanciador el 3 de julio de 2025, el accionante se pronunció sobre la

---

<sup>76</sup> Documento digital “RESPUESTA CORTE CONSTITUCIONAL OFICIO [*anonimizado*] - (T-11.006.509).pdf”.

<sup>77</sup> Según el escrito, se trató de un atentado con arma de fuego (sin dar mayor descripción sobre la situación de tiempo, modo o lugar en el que se desarrollaron los hechos). Sin embargo, se aportó un certificado expedido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el que se incluyó al ciudadano como víctima de los hechos victimizantes de *acto terrorista/atentados/combates/enfrentamientos/hostigamientos* en 2009. Cfr. Documento digital “1. CERTIFICADO VICTIMAS RUV [*anonimizado*].pdf”.

<sup>78</sup> Según el escrito, se trató de un atentado con arma de fuego (sin dar mayor descripción sobre la situación de tiempo, modo o lugar en el que se desarrollaron los hechos).

<sup>79</sup> Según el escrito, se trató de amenazas por parte de [*anonimizado*] (sin dar mayor descripción sobre la situación de tiempo, modo o lugar en el que se desarrollaron los hechos).

<sup>80</sup> Documento digital “10. DENUNCIA MAYO 2024.pdf”.

<sup>81</sup> Documento digital “6. NUEVOS HECHOS UNP.pdf”, p. 2.

<sup>82</sup> Documento digital “2. AMENAZAS AGOSTO 2024.pdf”.

<sup>83</sup> El ciudadano aportó un documento en el que narra una denuncia penal interpuesta contra una constructora por el presunto delito de estafa, captación ilegal y concierto para delinquir (derivado de la presunta venta de una unidad de vivienda en [*anonimizado*] y lo que resultó ser una presunta estafa). Cfr. Documento digital “14. DENUNCIA PENAL CONTRA [*anonimizado*] compressed.pdf”.

<sup>84</sup> Conforme lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 2.4.1.2.2 del Decreto 1066 de 2015, la información relativa a solicitantes y protegidos del Programa de Prevención y Protección es reservada. Por lo anterior, la Corte Constitucional no hará referencia de la información allí contenida.

información aportada por la UNP en cumplimiento del Auto del 10 de junio de 2025<sup>85</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

47. De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de Revisión es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de las acciones de tutela de la referencia.

### 2. Formulación del problema jurídico y esquema de la decisión

48. La Sala Novena de Revisión debe establecer lo siguiente: ¿el estándar argumentativo y probatorio empleado en los actos administrativos en los que la UNP resolvió las solicitudes de valoración de seguridad, en cada caso, vulneró los derechos fundamentales de los accionantes al debido proceso administrativo, la dignidad humana, a la vida e integridad personal, la igualdad, el derecho a la familia y la protección por el Estado a ella y a la seguridad personal?

49. Para dar solución al problema planteado, la Sala Novena de Revisión reiterará su jurisprudencia sobre 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 (*sección 3*). 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 (*sección 4*). Por último, la Corte Constitucional analizará los casos concretos y proferirá las órdenes que correspondan (*sección 5*).

### 3. 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. Reiteración de jurisprudencia<sup>86</sup>

50. La jurisprudencia constitucional ha definido a la población líder y defensora de derechos humanos como: “las personas reconocidas como líderes y lideresas sociales, representantes, voceros o voceras de un sector, una organización, una comunidad, una colectividad o grupo humano en función de la defensa de uno o varios derechos. De esta forma, la identificación de una persona como líder social o defensor de derechos humanos, en principio, está ligada a sus labores de defensa y/o su liderazgo reconocido por una comunidad, organización o colectivo en favor de esta”<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> El actor reiteró argumentos similares a los expuestos en el escrito de tutela y en los demás oficios remitidos a este Tribunal. Cfr. Documento digital “RESPUESTA PRUEBAS AUTO 10 DE JUNIO DE 2025.pdf”.

<sup>86</sup> La base argumentativa de esta sección se construyó a partir de las sentencias SU-546 de 2023, T-432 de 2024 y T-258 de 2025.

<sup>87</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-546 de 2023 (fundamento jurídico 22).

51. Este Tribunal ha reconocido y exaltado la importancia del papel de la población líder y defensora de derechos humanos en el Estado colombiano<sup>88</sup>. En efecto, esta población tiene un *lugar principalísimo en el marco de la Constitución de 1991*. A través del ejercicio de sus funciones logran, entre otras cosas: “identificar y denunciar violaciones de derechos humanos, prevenir a las autoridades sobre las consecuencias y el impacto de sus acciones y omisiones, y contribuir en la elaboración de las políticas públicas que aseguren el cumplimiento de las obligaciones del Estado y la efectividad de los derechos”<sup>89</sup>.

52. Adicionalmente, la Corte ha catalogado a la población líder y defensora de derechos humanos como sujetos de especial vulnerabilidad<sup>90</sup> y de especial protección constitucional<sup>91</sup>. Sobre este punto es importante precisar que: “si bien los familiares de los y las líderes no se encuentran comprendidos por dicha categoría, deben ser destinatarios de medidas de protección en los casos que así corresponda”<sup>92</sup>.

53. *Los riesgos que la población líder y defensora de derechos humanos asume por el ejercicio de sus funciones*. Esta corporación ha reconocido que la defensa de los derechos humanos implica: “la asunción de importantes riesgos, más aún si se tiene en cuenta el contexto del conflicto armado que ha padecido el país”<sup>93</sup>. Desde 1998, la Corte ha advertido la sistemática violación de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos<sup>94</sup>. Y, recientemente, ha identificado distintas formas de violencia e intimidación de la población líder y defensora de derechos humanos<sup>95</sup>: actos que van desde campañas de difamación y amenazas de muerte, hasta la desaparición forzada, torturas y asesinatos.

54. La situación de violencia que rodea a la población líder y defensora de derechos humanos a nivel nacional también ha sido advertida por la Defensoría del Pueblo, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y diversas organizaciones no gubernamentales desde hace varios años.

55. En el último informe rendido por la Defensoría del Pueblo (entre 1 de enero y 30 de abril de 2025), se destaca el grave problema por el asesinato de la población líder y defensora de derechos humanos, con un total de 69 casos

---

<sup>88</sup> En la Sentencia T-469 de 2020, este Tribunal construyó un concepto de lo que debería entenderse por líderes y lideresas sociales y por defensores de los derechos humanos, en los siguientes términos: “[s]on personas, hombres o mujeres, que reciben el reconocimiento de su comunidad para dirigir, orientar y coordinar procesos colectivos que mejoran la calidad de vida de la gente, defienden sus derechos con el fin de construir sociedades más justas e igualitarias, a través de iniciativas diversas, como la protección del medio ambiente, la recuperación del territorio, la participación política o los derechos de las víctimas. Es así como pueden identificarse diversos campos de liderazgo, generalmente relacionados con grupos de población vulnerable, por ejemplo: líder comunitario, campesino, sindical, ambiental, de mujeres, LGBTI, afrodescendiente, indígena, de víctimas o de minorías políticas. El concepto de defensor de derechos humanos o líder social debe ser amplio y flexible para cobijar la diversidad de actividades que cumplen”. Cfr. Fundamento jurídico 33. Adicionalmente, la Corte Constitucional ha destacado su importante función en las sentencias T-590 de 1998, T-1191 de 2004, T-124 de 2015, T-015 de 2022 y SU-546 de 2023.

<sup>89</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-546 de 2023 (fundamento jurídico 32).

<sup>90</sup> Corte Constitucional, sentencias T-124 de 2015 y SU-446 de 2023.

<sup>91</sup> Corte Constitucional, sentencias T-1191 de 2004, C-555 de 2017, T-015 de 2022 y SU-546 de 2023.

<sup>92</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-546 de 2023.

<sup>93</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-555 de 2017 (fundamento jurídico 6.1) y Sentencia SU-546 de 2023 (fundamento jurídico 33).

<sup>94</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-590 de 1998.

<sup>95</sup> Corte Constitucional, sentencias T-439 y T-469 de 2020, T-111 de 2021, T-105 de 2022 y SU-546 de 2023, entre otras.

confirmados en los primeros cuatro meses del año<sup>96</sup>. La Defensoría advirtió que: “al observar la cifra acumulada desde enero de 2016 hasta el 30 de abril de 2025, el registro asciende a un total de 1.557 casos, lo que subraya la persistencia y gravedad de esta problemática”<sup>97</sup>.

56. Según la información publicada por Indepaz<sup>98</sup>, en lo que va corrido de 2025, han sido asesinadas 67 personas líderes y defensoras de derechos humanos. A su vez, en 2024 fueron asesinadas 173 personas.

57. En el informe sobre *Asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos en Colombia: una estimación del universo (actualización 2019 – 2023)* publicado por Dejusticia y el Grupo de Análisis de Datos de Derechos Humanos (HRDAG por sus siglas en inglés), se recogió la información reportada por Indepaz, Somos Defensores y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh). Estos datos se sintetizan en la *Tabla 3*.

<b>Año</b>	<b>Indepaz</b>	<b>Somos Defensores</b>	<b>OACUDH</b>
2019	60	124	108
2020	310	199	94
2021	171	139	100
2022	189	197	117
2023	188	168	106

Fuente: Dejusticia y HRDAG. Informe sobre *Asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos en Colombia: una estimación del universo (actualización 2019 – 2023)*. P. 14.

58. Además de homicidios, organizaciones defensoras de derechos humanos han registrado otros tipos de violencias en contra de la población líder y defensora de derechos humanos. Durante el 2024, el Programa Somos Defensores verificó la ocurrencia de 727 agresiones individuales dirigidas contra esa población<sup>99</sup> (discriminados en 404 amenazas, 157 asesinatos, 62 detenciones, 44 desplazamientos forzados y 24 secuestros)<sup>100</sup>. De otro lado, en el Informe Anual de Violencia contra Líderes y Lideresas Políticas, Sociales y Comunales de 2024 elaborado por la Misión de Observación Electoral se registró que: “las amenazas constituyeron el tipo de agresión más común, representando el 49,8% del total de los hechos, seguidas por los asesinatos y atentados, que en conjunto sumaron el 41,9% de los casos”<sup>101</sup>.

59. Por su parte, frente a la situación concreta de la población líder y defensora de derechos humanos indígena, en el Informe Anual del Alto

<sup>96</sup> Cfr. <https://www.defensoria.gov.co/-/preocupante-panorama-de-violencia-en-colombia-en-los-primeros-cuatro-meses-de-2025> [consultado el 19 de junio de 2025].

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Cfr. <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2024/> [consultado el 19 de junio de 2025].

<sup>99</sup> 655 personas líderes y defensoras de derechos humanos.

<sup>100</sup> Programa Somos Defensores. *Informe anual 2024. Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia - SIADDHH* Cfr. <https://www.colectivodeabogados.org/wp-content/uploads/2025/04/informe-anual-PSD-2024-Sin-Proteccion-.pdf> [consultado el 19 de junio de 2025].

<sup>101</sup> Misión de Observación Electoral. *Informe Anual de Violencia contra Líderes y Lideresas Políticas, Sociales y Comunales de 2024*. p. 2. Cfr. <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2025/03/20250331-Informe-Anual-de-Violencia-contraliderazgos-2024-FINAL-Pub.pdf> [consultado el 19 de junio de 2025].

Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2024, se manifestó la preocupación por: “el asesinato de líderes y lideresas espirituales, jóvenes, guardias indígenas. Hay una estrategia deliberada de destruir liderazgos, desconocer la autoridad indígena en territorio y destruir el tejido social. Lo mismo sucede contra comunidades Afro en el Pacífico o con el Pueblo Awá en Nariño, por nombrar algunos”<sup>102</sup>.

60. En el panorama internacional, en 2023 Colombia registró el mayor número de líderes ambientales asesinados en el mundo. Según el informe mundial de la ONG británica *Global Witness* sobre la crisis climática y las amenazas contra la tierra y los líderes ambientales, el diagnóstico hizo referencia al alto riesgo de la población indígena defensora de derechos humanos en el país. Según afirmó, de las 79 personas asesinadas durante 2023: “31 eran indígenas, 17 pequeños campesinos y cinco afrodescendientes”<sup>103</sup>.

61. Al margen de la disparidad en las cifras, lo cual puede tener explicación en la falta de unidad conceptual frente al concepto de líder o defensor de derechos humanos, lo cierto es que todos los informes coinciden en las alarmantes cifras sobre los diferentes tipos de violencias ejercidas contra las personas dedicadas a la defensa de derechos humanos en el país.

62. La Corte Constitucional ha reafirmado el valor de la tarea ejercida por la población líder y defensora de derechos humanos para la vigencia del orden democrático, participativo y pluralista<sup>104</sup>. Las amenazas y el homicidio de esta población implican tanto la violación a sus derechos fundamentales de manera individual como la afectación de las colectividades que representan. Por ello, las cifras de victimización señaladas advierten una grave alarma que debe ser atendida. Su protección constituye un imperativo del Estado colombiano, principalmente en lo que respecta a propender por la garantía de sus derechos, en especial los de la vida, integridad y seguridad personal y debido proceso<sup>105</sup>.

63. *El estándar de protección de la población líder y defensora de derechos humanos y el deber del Estado colombiano de garantizar el ejercicio del derecho a defender derechos.* 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 y delimitó sus contenidos. Estos se transcriben en la *Tabla 4*.

<b>Tabla 4. Derechos de la población líder y defensora de los derechos humanos</b>	
<b>Derecho</b>	<b>Contenidos específicos del derecho</b>
<b>Derecho a la seguridad personal con enfoque de seguridad humana</b>	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

<sup>102</sup> Presentación del informe anual del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Bogotá, 28 de febrero 2024. Cfr. <https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2024/02/02-28-2024-Final-Presentacion-del-informe-el-28-de-febrero.pdf> [consultado el 19 de junio de 2025].

<sup>103</sup> Cfr. <https://elpais.com/america-futura/2024-09-09/colombia-rompe-el-record-historico-como-el-pais-mas-letal-para-defensores-de-la-tierra-y-el-ambiente.html> [consultado el 19 de junio de 2025].

<sup>104</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-546 de 2023.

<sup>105</sup> Ibid.

<p><i>Estos contenidos deben ser aplicados tanto a medidas individuales como a medidas colectivas</i></p>	<p>A la existencia e implementación de un plan que garantice la presencia efectiva de las instituciones estatales con competencia para la prevención del riesgo</p>
	<p>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 prevención y protección de la sociedad civil ante las diversas formas de violencia</p>
	<p>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</p>
	<p>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</p>
	<p>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.</p>
	<p>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</p>
	<p>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</p>
	<p>A la asignación de los medios y medidas de protección de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso</p>
	<p>A la evaluación periódica de la evolución del riesgo extraordinario y a que se tomen las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.</p>
	<p>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</p>
	<p>A la proscripción de cualquier decisión que cree un riesgo extraordinario o extremo para las personas en razón de sus circunstancias</p>
<p>A la protección de las mujeres líderes ante el riesgo de violencia sexual</p>	
<p><b>Derecho al debido proceso</b></p>	<p>A la notificación de todas las actuaciones adelantadas en el curso del procedimiento, garantizando la participación real y efectiva del afectado</p>
	<p>A la incorporación formal, en los procedimientos de valoración, de la presunción de riesgo de los líderes sociales</p>
	<p>A la debida motivación técnica del grado de protección reconocido, considerando que la carga de la prueba está en cabeza de la entidad técnica</p>
	<p>A la presentación de una motivación especial cuando se pretenda [reducir] el nivel de protección otorgado inicialmente</p>
	<p>A la adopción de medios tecnológicos que permitan presentar solicitudes de protección de forma sencilla, de fácil diligenciamiento y acceso</p>
	<p>A la adopción en los procesos administrativos de un enfoque diferencial en función de las condiciones especiales del líder o líderesa.</p>
<p><b>Derecho a ejercer libremente el liderazgo social y como defensor de los derechos humanos</b></p>	<p>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</p>
	<p>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</p>
	<p>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</p>
	<p>Al reconocimiento público del papel fundamental que ejercen las personas defensoras para la vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho</p>
	<p>A que los funcionarios públicos se abstengan de realizar declaraciones (i) que estigmaticen a líderes o líderesas 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</p>
	<p>A que se adopten directrices o reglas encaminadas a prevenir actuaciones que estigmaticen a la población líder y defensora de derechos humanos</p>

	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 [la población defensora] 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

Fuente: Sentencia SU-546 de 2023

64. Según se desprende del precedente, son diversos los contenidos *iusfundamentales* adscritos a los derechos de los que son titulares la población líder y defensora de derechos humanos. La Corte reitera ese reconocimiento y, afirma, en consecuencia, la vigencia de deberes ineludibles cuyo cumplimiento les corresponde a diversas autoridades estatales.

65. Sobre esto último, 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”<sup>106</sup>. Según la Corte “[e]l activismo pacífico a favor de los derechos humanos constituye una manifestación

<sup>106</sup> Fundamento jurídico 68.

especialmente protegida dado que se integra al código genético de la Constitución de 1991”<sup>107</sup> (énfasis original).

66. 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.

67. Con el ánimo de precisar la ruta de protección para la población líder y defensora de derechos humanos, a continuación, la Sala Novena de Revisión reiterara su jurisprudencia relativa a los deberes a cargo de la UNP para ese propósito.

#### **4. Ruta ordinaria de protección individual a cargo de la UNP: aspectos generales y procedimentales del programa de Prevención y Protección. Reiteración de jurisprudencia<sup>108</sup>**

##### **4.1. Aspectos generales del programa de Prevención y Protección a cargo de la UNP<sup>109</sup>.**

68. A partir de lo fijado en el Decreto 1066 de 2015, la jurisprudencia constitucional ha sintetizado: (i) los conceptos de amenaza y riesgo, así como sus diferentes tipos; (ii) los beneficiarios del Programa de Prevención y Protección<sup>110</sup>, y (iii) las medidas de prevención, protección y urgencia a las que tienen derecho estos últimos.

69. *Riesgos y variables para su definición.* Al regular los tipos de riesgo, el Decreto 1066 de 2015 prevé que este puede ser de tres categorías: (i) *riesgo ordinario*<sup>111</sup>; (ii) *riesgo extraordinario*<sup>112</sup>; y (iii) *riesgo extremo*<sup>113</sup>.

---

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> La base argumentativa de esta sección se tomó de la Sentencia T-258 de 2025. En esa decisión, se indicó que, para la elaboración del presente acápite, se retomarian 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>109</sup> 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>110</sup> El Decreto 4912 de 2011 (modificado por el Decreto 1225 de 2012, compilado en el Decreto 1066 de 2015) 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”.

<sup>111</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 del Decreto 1066 de 2015.

<sup>112</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>113</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.

70. Con el propósito de calificar cada uno de estos niveles, la UNP agrupó y sistematizó la *matriz de calificación* del riesgo<sup>114</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”<sup>115</sup>. Esto, no implica: “que la calificación del riesgo sea un terreno vedado al juez de tutela”<sup>116</sup>, en atención a las falencias que se han advertido en las decisiones de la entidad.

71. 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 *Tabla 5*.

<b>Tabla 5. Matriz de calificación del riesgo</b>	
<b>Eje</b>	<b>Variables que se analizan</b>
<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 (15% al 50%), extraordinario (51% al 80%) o extremo (81% al 100%). 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.	

Fuente: Sentencia T-469 de 2020, reiterada en las sentencias SU-546 de 2023 y T-258 de 2025

72. *Beneficiarios de las medidas de protección*. El artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015 establece un listado de aquellas personas beneficiarias entre las que se encuentran, entre otros, dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o de campesinos<sup>117</sup>.

<sup>114</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 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 Constitucional 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.

<sup>115</sup> Fundamento jurídico 240.

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Numeral 2 del 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015.

73. *Medidas de prevención, protección y emergencia.* El artículo 2.4.1.2.11 del Decreto 1066 de 2015 regula las medidas de prevención<sup>118</sup>, protección<sup>119</sup> y urgencia<sup>120</sup> y establece 6 tipos de medidas de protección. Estas se transcriben en la *Tabla 6*.

<b>Tabla 6. Medidas de protección reguladas en el Decreto 1066 de 2015</b>			
<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>

Fuente: Sentencia T-432 de 2024, reiterada en la Sentencia T-258 de 2025

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

74. El artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015 establece el procedimiento ordinario aplicable a la protección individual en el programa de prevención y protección de la UNP<sup>121</sup>. En los artículos 2.4.1.2.44, 2.4.1.2.45 y 2.4.1.2.46 se fijan 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.

75. La Corte ha recordado en varias oportunidades lo siguiente<sup>122</sup>: (i) 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”<sup>123</sup>; (ii) “[e]l proceso de calificación del riesgo ‘es un trámite complejo

<sup>118</sup> Las cuales comprenden planes de contingencia (cursos de autoprotección, patrullajes y revistas policiales).

<sup>119</sup> Que se relacionan, por ejemplo, con esquemas de seguridad, medios de movilización y blindajes.

<sup>120</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.

<sup>121</sup> Dicho procedimiento se compone de seis etapas principales: (i) *Recepción de la solicitud*. Hace alusión al diligenciamiento del formato de caracterización por parte del peticionario. (ii) *Evaluación del CTAR*. Se recopila y analiza la información de diferentes fuentes -oficiales y civiles- y luego remite sus conclusiones al Grupo de Valoración Preliminar. (iii) *Examen del Grupo de Valoración Preliminar*. 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. (iv) *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. (v) *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. (vi) *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>122</sup> Entre otras, pueden consultarse las sentencias T-432 de 2024 y T-258 de 2024.

<sup>123</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-432 de 2024 (fundamento jurídico 144).

que debe agotar varias etapas y en el que intervienen distintas entidades’ y actores”<sup>124</sup>; (iii) “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’”<sup>125</sup>, y (iv) “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>126</sup>.

#### 4.3. 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

76. 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 encuentran los accionantes. Por ende, es necesario referir algunas de las subreglas aplicables a dicho procedimiento y cuyo respeto es imperativo.

77. El precedente constitucional ha indicado 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*”<sup>127</sup>. La Corte ha reconocido que 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>128</sup>.

78. Si bien este Tribunal 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. Estas se concretan en: (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>129</sup>.

79. La jurisprudencia constitucional ha precisado cuatro subreglas derivadas del *deber de motivación* y aplicables en el procedimiento ordinario del programa de Prevención y Protección de la UNP<sup>130</sup>. Estas se sintetizan en la *Tabla 7*.

Tabla 7. Subreglas derivadas del deber de motivación en el procedimiento ante la UNP	
Subregla	Contenido

<sup>124</sup> Ibid. Fundamento jurídico 84.

<sup>125</sup> Ibid. Fundamento jurídico 144.

<sup>126</sup> Ibid. Fundamento jurídico 84.

<sup>127</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-432 de 2024 (fundamento jurídico 75) y Sentencia T-258 de 2025 (fundamento jurídico 66).

<sup>128</sup> Ibid.

<sup>129</sup> Sentencia T-432 de 2024.

<sup>130</sup> Corte Constitucional, sentencias SU-546 de 2023, T-432 de 2024 y T-258 de 2025.

<b>Subregla 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 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 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 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>

Fuente: Sentencia T-258 de 2025

80. 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. Desde la Sentencia SU-546 de 2023, la Corte 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 este Tribunal, existen al menos tres enfoques específicos que deben ser considerados al decidir sobre las medidas de protección. Estos se transcriben en la *Tabla 8*.

<b>Tabla 8. Enfoques diferenciales aplicables a los análisis de riesgo de la población líder y defensores de derechos humanos</b>	
<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 diverso</b>	Persigue que la población LGBTIQ+ 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.

Fuente: Sentencia T-258 de 2025

81. En la Sentencia T-432 de 2024, reiterada en la Sentencia T-258 de 2025, 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, podrá ordenar a la UNP que adelante una reevaluación del riesgo conforme a las exigencias y criterios fijados por la Corte. Por otra, en casos excepcionales, podrá 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.

82. Sobre este último remedio, la jurisprudencia constitucional ha establecido que será procedente cuando se presenten uno o varios de los siguientes supuestos<sup>131</sup>: (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 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.

83. Una vez reiterado el precedente constitucional relativo 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, la Corte procederá a analizar los casos concretos y proferirá las órdenes que correspondan.

## 5. Análisis de los casos concretos

### 5.1. Expediente T-10.970.696

84. Ana interpuso una acción de tutela en contra de la UNP, el CTAR y el Cerrem por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, la seguridad personal, la vida e integridad física, la igualdad, la libertad, el derecho a la familia y la protección por parte del Estado, la igualdad y la protección reforzada a la mujer. La actora narró que, a pesar de los presuntos hechos victimizantes que ha padecido a lo largo de 2024 (que incluyen los tipos penales de hostigamiento, amenaza y homicidio), la UNP decidió: (i) otorgarle un esquema ligero de protección en agosto de 2024, pero

<sup>131</sup> Corte Constitucional, sentencias T-015 de 2022 y T-258 de 2025.

(ii) mediante acto administrativo *B* revocó la mayoría de las medidas inicialmente otorgadas (esto es, menos de dos meses después de dictadas). Adicionalmente, aun cuando la ciudadana le ha informado de manera permanente de los presuntos hechos victimizantes ocurridos en su contra después de proferidas las decisiones de tutela y hasta junio de 2025 (los cuales incluyen amenazas, hostigamiento y destrucción del medio de sustento económico de la actora y su familia), la UNP ha confirmado la decisión *B*.

85. A continuación, la Sala Novena de Revisión verificará la procedencia la acción de tutela.

### Análisis de la procedencia de la acción de tutela

86. La Sala Novena de Revisión encontró satisfechos los cuatro requisitos de procedibilidad de la acción de tutela. La síntesis de la revisión de tales criterios se expone en la *Tabla 9*.

<b>Tabla 9. Análisis de acreditación de los requisitos de procedencia de la acción de tutela en el expediente T-10.970.696</b>	
<b>Requisitos</b>	<b>Resultado</b>
<b>Legitimación por activa<sup>132</sup></b>	<b>Se cumple.</b> La accionante actúa para la defensa de sus derechos fundamentales. Adicionalmente, su apoderado se encuentra acreditado, a través de poder debidamente constituido, para actuar en el presente trámite de tutela <sup>133</sup> .
<b>Legitimación por pasiva<sup>134</sup></b>	<p><b>Se cumple frente a la UNP, pero no frente al Cerrem, el CTAR ni el MinInterior.</b></p> <p>1. <i>La UNP está legitimada en la causa por pasiva.</i> 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 esa entidad fue quien suscribió y expidió el acto administrativo <i>A</i> y la Resolución <i>B</i>, los cuales fueron cuestionados por la actora en el presente trámite.</p> <p>2. <i>El Cerrem no está legitimada en la causa por pasiva<sup>135</sup>.</i> El precedente constitucional ha explicado que el Cerrem no tiene personería jurídica y, en consecuencia, carece de legitimidad para actuar. “Conforme al artículo 2.4.1.2.38 del Decreto 1066 de 2015, el CERREM es uno de los organismos técnicos que participa en el procedimiento ordinario de protección. Sin embargo, el CERREM únicamente tiene una función consultiva y emite</p>

<sup>132</sup> El artículo 86 de la Constitución 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) directo por parte de la persona titular de los derechos invocados, (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. Cfr. Sentencia T-258 de 2025.

<sup>133</sup> Cfr. Documento digital “001EscritoyAnexosTutela\_compressed.pdf” del expediente digital, p. 342 a 345.

<sup>134</sup> Los artículos 86 de la Constitución 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 (sic), 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 y (ii) es el presunto responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales o es aquel llamado a resolver las pretensiones. Cfr. Sentencias T-593 de 2017, SU-424 de 2021, T-405 de 2022, T-432 de 2024 y T-285 de 2025, entre otras.

<sup>135</sup> 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.

	<p>recomendaciones. No tiene la competencia para calificar el riesgo y ordenar la adopción o reducción de los esquemas de seguridad de los que son titulares los beneficiarios del Programa de Prevención y Protección”<sup>136</sup>.</p> <p>3. <i>El CTAR no está legitimado en la causa por pasiva.</i> El CTAR no tiene personería jurídica y, en consecuencia, carece de legitimación en la causa por pasiva. Conforme el artículo 2.4.1.2.33 del Decreto 1066 de 2015, el CTAR es el encargado de la recopilación y análisis de información “in situ” y participa en el procedimiento ordinario de protección. No obstante, no tiene la competencia para calificar el riesgo y ordenar la adopción o reducción de los esquemas de seguridad de los que son titulares los beneficiarios del Programa de Prevención y Protección. La calificación del tipo y nivel riesgo, así como la determinación de las medidas de protección que deben ser otorgadas a los peticionarios, es competencia exclusiva de la UNP. En tales términos, pese a que el CTAR participó en el procedimiento ordinario de reevaluación de las medidas de protección de <i>Ana</i>, no fue quien expidió el acto administrativo <i>A</i> y la Resolución <i>B</i>. Por lo tanto, no es el órgano llamado a responder por las pretensiones.</p> <p>4. <i>El Ministerio del Interior no está legitimado en la causa por pasiva.</i> Aunque la Sala reconoce que esa cartera ministerial tiene obligaciones legales respecto de la población líder y defensora de derechos humanos (<i>i.e.</i> lidera y organiza el Programa de Prevención y Protección al que hace referencia el artículo 2.4.1.2.1 del Decreto 1066 de 2015), en el presente trámite no se advierte que se hubiera sustraído de dichos deberes en una dimensión en la que vulneren los derechos fundamentales del accionante. Ello, sumado a que, como ya se mencionó, <i>Ana</i> no adujo que esta entidad hubiera estado involucrada en la trasgresión que invoca en su escrito de tutela.</p> <p>En consecuencia, la Sala declarará que estas carecen de legitimación en la causa por pasiva y desvinculará del trámite a sus integrantes no legitimados.</p> <p>5. En las respuestas recibidas por la Sala, se encontró que <i>Ana</i> figura como <i>denunciante/víctima</i> en diferentes causas penales por la conducta penal de amenazas, desplazamiento forzado, hostigamiento y homicidio. Adicionalmente, se advirtió que, en la actualidad, las investigaciones adelantadas se encuentran en etapa de <i>indagación</i> ante diferentes fiscalías. En consecuencia, con fundamento en las amplias facultades del juez de tutela<sup>137</sup>, 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 la población líder y defensora de derechos humanos (según la Sentencia SU-546 de 2023) es procedente adoptar alguna medida en particular<sup>138</sup>.</p>
<p><b>Inmediatez</b><sup>139</sup></p>	<p><b>Se cumple.</b> Entre la última actuación o comunicación relativa a las medidas de protección de la que es beneficiaria, proferida antes de la presentación de la acción de tutela, y la interposición de la acción de amparo transcurrieron menos de dos meses. Este lapso se advierte como razonable por la Sala.</p>

<sup>136</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-432 de 2024.

<sup>137</sup> En concordancia con el artículo 42 del Código General del Proceso, las autoridades judiciales pueden emitir órdenes dirigidas a las entidades públicas siempre que se trate del cumplimiento de sus competencias constitucionales y legales. En estos escenarios, no es necesario vincular a las autoridades al trámite de tutela.

<sup>138</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>139</sup> 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. 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. Cfr. Sentencias T-427 de 2019, T-376 de 2023 y T-258 de 2025.

<b>Subsidiariedad<sup>140</sup></b>	<p><b>Se cumple como mecanismo definitivo.</b></p> <p>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>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 <i>eficaz</i>, pues permite brindar una protección preliminarmente oportuna, dado que el CPACA permite al interesado solicitar medidas cautelares con el fin de evitar un perjuicio <i>iusfundamental</i> irremediable.</p> <p>Ahora bien, la Corte ha explicado que el medio de control de nulidad y restablecimiento puede ser <i>ineficaz</i> si, conforme 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>141</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) la accionante manifestó ser una líder social y comunitaria y participar en la Mesa Municipal de Víctimas, condición que le fue reconocida por diferentes entidades (<i>i.e.</i> la Personería Municipal de 2<sup>142</sup>, el gobernador del <i>Resguardo Indígena</i><sup>143</sup> y la UNP<sup>144</sup>). La Corte Constitucional reconoció que este grupo poblacional está en una situación de especial riesgo por la violencia en Colombia<sup>145</sup>. Además, (ii) en la Resolución B, la UNP reconoció que Ana enfrenta un nivel de riesgo <i>extraordinario</i><sup>146</sup>, y (iii) de acuerdo con su respuesta al decreto probatorio, la accionante tiene la calidad de denunciante en diferentes causas penales por hechos relativos a amenazas, por lo que las modificaciones efectuadas por la UNP a su esquema de seguridad tienen incidencia directa en su situación de seguridad particular.</p>
-------------------------------------	---

Fuente: elaboración propia

<sup>140</sup> 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. Cfr. Sentencia T-258 de 2025.

<sup>141</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, T-432 de 2024 y T-258 de 2025.

<sup>142</sup> Cfr. Documento digital “001EscritoyAnexosTutela\_compressed.pdf” del expediente digital, p. 171 a 173.

<sup>143</sup> *Ibid.* p. 170.

<sup>144</sup> Según el documento de respuesta al auto de pruebas formulado en Sede de Revisión, la UNP reconoció en las resoluciones [anonimizado], [anonimizado], [anonimizado] y [anonimizado] las actividades como dirigente y/o representante de organizaciones de víctimas. Cfr. Documento digital “[anonimizado].pdf”, p. 5.

<sup>145</sup> Entre otras, pueden verse las sentencias SU-546 de 2023, T-432 de 2024 y T-258 de 2025.

<sup>146</sup> Cfr. Documento digital “001EscritoyAnexosTutela\_compressed.pdf” del expediente digital, p. 80.

87. En suma, esta Sala advierte que la acción de tutela promovida por *Ana* cumple con los presupuestos generales de procedencia. Una vez superado este análisis, y antes de abordar el estudio del caso concreto, la Corte verificará, de manera preliminar, la configuración de la carencia actual de objeto en el presente asunto.

**La expedición de las resoluciones C y D y la OT-E (por medio de las cuales se mantuvo el esquema de seguridad asignado en la Resolución B a la accionante) no implica la configuración de una carencia actual de objeto en el presente asunto**

88. Tanto la accionante como la UNP informaron que, después de proferido el fallo de segunda instancia en sede de tutela, se resolvió el recurso de reposición formulado en contra de la Resolución B (a través de la Resolución C), y se ha revaluado varias veces el riesgo de *Ana* (a través de la Resolución D y la OT-E). En todos esos actos administrativos, se ha ratificado el esquema de protección conformado por “un (1) chaleco blindado y un (1) medio de comunicación”. Es entonces necesario examinar si, con la expedición de los mencionados actos administrativos, se configuró una carencia actual de objeto en el expediente en revisión.

89. El precedente constitucional ha desarrollado el concepto de la *carencia actual de objeto* para identificar este tipo de eventos y denotar la imposibilidad material en la que se encuentra el juez para dictar alguna orden que permita salvaguardar los intereses jurídicos cuya garantía le ha sido reclamada<sup>147</sup>. La Corte ha establecido que dicha figura se puede materializar a través de los siguientes tres fenómenos. Estos se sintetizan en la *Tabla 10*.

<b>Tabla 10. Configuración de los tres fenómenos de la carencia actual de objeto</b>			
	<b>Momento de configuración</b>	<b>Criterios</b>	<b>Deber del juez</b>
<b>Hecho superado</b>	Entre la interposición de la acción de tutela y el fallo del juez, sea en instancias o en revisión ante la Corte Constitucional.	1. Se ha satisfecho la pretensión. 2. La satisfacción del derecho se deriva de la voluntad del accionado.	Pronunciamiento facultativo para realizar pedagogía constitucional o evitar daños a futuro.
<b>Situación sobreviniente</b>		Cualquier evento diferente al hecho superado o daño consumado y que implique que la orden del juez caiga al vacío. Ello puede ocurrir cuando: 1. El accionante es quien asume la carga que no le correspondía para superar la situación vulneradora. 2. Un tercero logró que la pretensión de la tutela se satisficiera en lo fundamental. 3. Resulta imposible proferir alguna orden por razones que no son atribuibles a la entidad demandada. 4. El actor simplemente pierde interés en el objeto original del proceso.	

<sup>147</sup> La carencia actual de objeto es el fenómeno procesal que se presenta cuando la acción de tutela pierde su razón de ser. Esto debido a: “la alteración o el desaparecimiento de las circunstancias que dieron origen a la presunta vulneración de los derechos” (sentencias SU-255 de 2013, SU-655 de 2017 y SU-522 de 2019). Ello implica que cualquier orden del juez caería en el vacío. Al respecto, esta Corporación ha señalado que el juez constitucional: “no es un órgano consultivo que emite conceptos o decisiones inocuas una vez ha dejado de existir el objeto jurídico, sobre escenarios hipotéticos, consumados o ya superados” (sentencias SU-522 de 2019 y T-158 de 2024). De ello se infiere que la intervención del juez de tutela solo procederá cuando sea necesaria desde un punto de vista constitucional. Cfr. Sentencia T-158 de 2024.

<b>Daño consumado</b>		Se perfeccionó la afectación que se pretendía evitar con la tutela. Por ende, ante la imposibilidad de hacer cesar la vulneración o impedir que se concrete el peligro, no es factible que el juez de tutela dé una orden para retrotraer la situación	Pronunciamiento obligatorio para evitar que el daño se proyecte hacia el futuro o implementar correctivos.
-----------------------	--	--	--

Fuente: Sentencia T-158 de 2024

90. La Sala Novena de Revisión evidencia que en el presente caso no se está frente a una carencia actual de objeto por hecho superado. Las resoluciones *C* y *D* (que fueron expedidas después de proferido el fallo de segunda instancia en el trámite de tutela de la referencia) mantuvieron el esquema de seguridad asignado en la Resolución *B* a la accionante (y que fue atacado en sede de tutela). Por ende, se puede concluir que las circunstancias que originaron la acción de tutela permanecen intactas a pesar de que existan actos administrativos posteriores a la decisión de segundo nivel. En efecto, materialmente, nada ha cambiado en las decisiones posteriores de la entidad. *Ana*, precisamente, pretende que se modifiquen e implementen medidas de protección acordes con las presuntas condiciones de riesgo que enfrenta. De allí que no se advierta que el objeto perseguido a través de la acción de amparo haya desaparecido.

91. De otro lado, aunque materialmente la UNP dio respuesta al recurso formulado en contra de la Resolución *B* (mediante la Resolución *C*) y este era una de las pretensiones de la acción de amparo, no por esto se puede concluir que lo perseguido mediante el ejercicio de la acción constitucional haya sido resuelto. Por el contrario, tal y como se verá más adelante, la argumentación realizada por esa entidad en el precitado acto para justificar no reponer la decisión inicial (*B*) incurrió en varios defectos.

**La UNP vulneró los derechos fundamentales a la dignidad humana, la seguridad personal, la vida e integridad física, la igualdad, la libertad, el derecho a la familia y la protección por el Estado a ella y la protección a la mujer de *Ana* debido a las deficiencias en la motivación de la decisión que redujo las medidas de protección**

92. En Sede de Revisión, la Sala solicitó la práctica de varias pruebas dentro del expediente de la referencia. Entre otras, le requirió a la UNP que remitiera la copia íntegra de todos los estudios de seguridad realizados a *Ana*, junto con los actos administrativos a través de los cuales se ha adoptado las recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – Cerrem de Mujeres, del Programa de Prevención y Protección de los derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad de personas, grupos y comunidades.

93. De la información recibida, se pudo constatar que, desde 2017, la UNP ha estudiado la situación de riesgo de la actora y le ha otorgado diversos esquemas de seguridad. La síntesis de tales decisiones se expone en la *Tabla 11*.

Tabla 11. Análisis de los esquemas de seguridad asignados a Ana por la UNP				
Acto administrativo	Nivel de riesgo	Valoración	Medidas implementadas	Duración

Resolución <i>V</i>	Extraordinario	53.33%	Implementar esquema de protección compuesto por: (i) chaleco blindado; (ii) un medio de comunicación; (iii) apoyo de reubicación temporal en cuantía de 2 SMLMV el cual tendrá una vigencia por 3 meses; (iv) apoyo de trasteo.	12 meses
Resolución <i>W</i>	Finalización de medidas de protección motivado en la causal contenida en el numeral 3 del artículo 2.4.1.2.46 del Decreto 1066 de 2015			
Resolución <i>X</i>	Extraordinario	53.33%	Implementar esquema de protección tipo 1 conformado por: (i) 1 vehículo convencional y dos hombres de protección; (ii) un medio de comunicación, y (iii) un chaleco blindado.	12 meses
Resolución <i>Y</i>	Extraordinario	51.66%	Modificar esquema de protección: (i) eliminar (a) 1 vehículo convencional y (b) 1 hombre de protección, y ratificar: (c) 1 hombre de protección; (d) 1 medio de comunicación, y (e) un chaleco blindado.	12 meses
Resolución <i>Z</i>	Inactivación por “variación de la población objeto por la cual fue adoptada la medida de conformidad con el numeral 5 del art. 2.4.1.2.46. del Decreto 1066 de 2015, modificado por el artículo 8 del Decreto 567 de 2016”			
Acto administrativo <i>A</i> <sup>148</sup>	No reposa	No reposa	Implementar esquema de protección tipo ligero compuesto por: (i) una persona de protección con enfoque diferencial o de confianza; (ii) apoyo de transporte por 1 SMLMV; (iii) un chaleco blindado con enfoque de género, y (iv) un medio de comunicación.	12 meses
Resolución <i>B</i>	Extraordinario	50.55%	Modificar esquema de protección: (i) ratificar 1 chaleco blindado con enfoque de género; (ii) finalizar una 1 persona de protección, y (iii) implementar 1 medio de comunicación.	12 meses
Resolución <i>C</i>	Extraordinario	50.55%	No reponer la Resolución <i>B</i>	
Resolución <i>D</i>	Extraordinario	50.55%	Ratificar esquema de protección: (i) 1 chaleco blindado con enfoque de género, y (ii) 1 medio de comunicación.	12 meses

Fuente: elaboración propia

94. La Sala Novena de Revisión evidenció que la actuación de la UNP desconoció los derechos de la accionante derivado de la deficiente motivación de la resolución que modificó las medidas de protección de las que era beneficiaria (y que fueron ordenadas en el acto administrativo *A*), así como la planteada en las resoluciones *C* (mediante la cual no se repuso la Resolución *B*) y *D* (en la que se reevaluó la situación de riesgo de la ciudadana). El examen detallado de esos actos administrativos permite identificar, al menos, cuatro 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.

<sup>148</sup> Este acto administrativo se profirió en cumplimiento de lo ordenado con ocasión del fallo de tutela proferido el [anonimizado] por [anonimizado] (dentro del expediente [anonimizado]) y que no corresponde al expediente de tutela revisado por la Sala Novena de Revisión en esta oportunidad.

### Primer defecto: la valoración probatoria realizada por la UNP es contradictoria y errada

95. Conforme la subregla 1 (*supra* 79), 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. Adicionalmente, “el análisis defectuoso de los medios de prueba, constituyen una violación al debido proceso”<sup>149</sup>.

96. Al analizar las resoluciones *B*, *C* y *D*, la Sala Novena de Revisión comprobó que la UNP tuvo deficiencias en el análisis probatorio. Esta conclusión se sustenta en los siguientes argumentos,

97. *Primero: la valoración realizada por la UNP en la Resolución B es contradictoria en relación con el rol de liderazgo y defensa de los derechos humanos que ejerce la actora, así como su lugar de residencia y su pertenencia a una comunidad indígena.* En efecto, tanto en el contenido de ese acto administrativo como en el contraste de esa resolución con documentos que reposan en el expediente, se advirtió que la UNP se contradice y realizó afirmaciones erradas, lo que evidencia, en principio, una deficiente valoración probatoria. A continuación, en la *Tabla 12*, se transcriben los apartados que destacan la precitada contradicción.

Tabla 12. Análisis de la contradicción de la Resolución B		
Hecho	Argumentos a favor	Argumentos en contra
Rol de liderazgo y defensa de los derechos humanos	“[Ana] (...) <u>en su condición poblacional de Dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos</u> (...) Condición poblacional que fue verificada a lo largo del proceso surtido por parte del Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo – CTAR (...)” <sup>150</sup> .	“[U]n funcionario de la Alcaldía de 2, indicó que la evaluada no reside en el municipio, no es líder ni hace parte de la mesa de víctimas” <sup>151</sup> .
	“[L]a Personería de 2, aportó [documento] diciendo que la precitada es líder social” <sup>152</sup> .	
	“[E]l Resguardo [anonimizado], agregó que la citada es miembro del Resguardo e integrante de la Mesa Municipal de Víctimas” <sup>153</sup> .	“[U]n miembro de la junta de acción comunal de 2, relató que la valorada no es líder, ni miembro de la mesa de Víctimas y nunca ha vivido en 2” <sup>154</sup> .
Pertenencia a una comunidad indígena	“[F]rente a la situación específica de riesgo de la valorada, esta se centró en <u>su condición como miembro indígena del resguardo [anonimizado]</u> ” <sup>155</sup> .	“[E]l Ministerio del Interior, informó que la persona de protección postulada por evaluada no registra censado (sic) en ningún grupo indígena” <sup>156</sup> .
	“e. Datos ubicación del evaluado: [anonimizado]” <sup>157</sup> .	“[U]n funcionario de la Alcaldía de 2, indicó que la evaluada no reside en el

<sup>149</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-258 de 2025.

<sup>150</sup> Resolución [anonimizado], p. 8.

<sup>151</sup> Resolución [anonimizado], p. 9.

<sup>152</sup> Resolución [anonimizado], p. 9.

<sup>153</sup> Resolución [anonimizado], p. 9.

<sup>154</sup> Resolución [anonimizado], p. 9.

<sup>155</sup> Resolución [anonimizado], p. 10.

<sup>156</sup> Resolución [anonimizado], p. 8.

<sup>157</sup> Resolución [anonimizado], p. 11.

<b>Residencia en el Municipio 2</b>		municipio, no es líder ni hace parte de la mesa de víctimas” <sup>158</sup> .
	“Además, relacionó estas amenazas a su trabajo en la mesa de víctimas del municipio (...) desde ese día se desplazó a [anonimizado]” <sup>159</sup> .	“[U]n miembro de la junta de acción comunal de [anonimizado], relató que la valorada no es líder, ni miembro de la mesa de Víctimas y nunca ha vivido en [anonimizado]” <sup>160</sup> .

Fuente: elaboración propia

98. A partir de lo anterior, la UNP concluyó que: “teniendo en cuenta el análisis y valoración de los hechos narrados en el acápite de la entrevista, las labores de campo desarrolladas y la información recopilada por el Analista de riesgo, se evidenció que, no existen elementos de información que indiquen una amenaza concreta contra evaluada (...) por otro lado, la señora ya no ostenta ningún liderazgo en la región”<sup>161</sup>.

99. Contrario a lo afirmado por la UNP, en el expediente de tutela reposan certificaciones expedidas tanto por el personero municipal de 2<sup>162</sup> como por el gobernador del *Resguardo Indígena*<sup>163</sup>, en las que se reconoce el liderazgo social de la accionante, así como las constantes amenazas recibidas en su contra debido a dicho liderazgo. De hecho, la propia ciudadana narró que, a raíz de los presuntos hechos victimizantes de amenazas y homicidio de *Pedro* (q.e.p.d.) tuvo que desplazarse a 3. Adicionalmente, al consultar el repositorio de información digital del Ministerio del Interior de la información censal de las comunidades y resguardos indígenas, se certificó que *Ana* pertenece y reside en el territorio del *Resguardo Indígena* desde 2015<sup>164</sup>. Por ende, se puede inferir, en principio, que la investigación de seguridad adelantada por el personal de la UNP arrojó resultados errados.

100. Aunado a lo anterior, los presuntos hechos victimizantes en contra de la ciudadana (concretados en actos de hostigamiento, amenazas a la vida e integridad física de la accionante y su núcleo familiar y la ejecución de actos de destrucción en contra de sus bienes) persisten en el tiempo. Resulta pertinente destacar que la UNP tiene conocimiento de los diversos hechos victimizantes que ha padecido la accionante desde 2019. Esto se puede inferir de los diversos análisis que ha realizado esa entidad (y que fueron expuestos en la *Tabla 11*). Además, el reconocimiento por parte de la Uariv de nuevos eventos de amenaza y desplazamiento forzado a la accionante<sup>165</sup>, así como la destrucción del medio de sustento económico de la actora y su familia -un trapiche panelero- permiten inferir, preliminarmente, sobre la ocurrencia de tales hechos victimizantes. Finalmente, en Sede de Revisión, el apoderado de la ciudadana le informó a la UNP, en reiteradas oportunidades, sobre la presunta comisión de hechos victimizantes en contra de la actora (siendo la última denuncia en junio de 2025). No obstante, no se advierte en ninguno de los actos administrativos (ni la Resolución *C* ni *D*) que esa Unidad hubiera verificado, valorado o estudiado tales presuntos hechos posteriores.

<sup>158</sup> Resolución [anonimizado], p. 9.

<sup>159</sup> Resolución [anonimizado], p. 8.

<sup>160</sup> Resolución [anonimizado], p. 9.

<sup>161</sup> Resolución [anonimizado], p. 10.

<sup>162</sup> Ibid. p. 171 y 172.

<sup>163</sup> Ibid. p. 170.

<sup>164</sup> Cfr. <https://datos.mininterior.gov.co/VentanillaUnica/indigenas/censos/Persona>

<sup>165</sup> Según lo indicado en esta decisión en el fundamento jurídico 18.

101. A pesar del material probatorio recabado y las diversas denuncias y hechos narrados por la accionante, la conclusión a la que llegó la UNP desconoce la subregla 1 (referente a que 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). Esto se traduce en la vulneración del derecho al debido proceso administrativo de la ciudadana. Conforme lo establecido en la Sentencia SU-546 de 2023, la UNP: (i) realizó una indebida motivación técnica del grado de protección que debe reconocer; (ii) asumió de manera equivocada la carga de la prueba (que se encuentra radicada en esa entidad técnica) porque, aunque la ciudadana aportó a la UNP las certificaciones otorgadas tanto por la autoridad indígena como por la Personería Municipal, esa entidad desvirtuó dichos documentos bajo supuestos de otros funcionarios que no fueron identificados en los informes y resultaron ser errados<sup>166</sup>. Adicionalmente, aun cuando en cabeza de la UNP radica el deber de confirmar o desvirtuar el nivel de amenaza, no lo hizo. Por último, (iii) no motivó adecuadamente la decisión que redujo el nivel de protección otorgado inicialmente (mediante el acto administrativo A).

102. *Segundo: en la Resolución C, la Sala comprobó que la precitada argumentación (que la Corte encontró errada) fue avalada por la UNP y, a partir de allí, esa entidad no repuso la Resolución B.* La Corte evidenció que, en ese acto administrativo, la UNP indicó que: “es acertado indicar que, el procedimiento de evaluación del riesgo fue adelantado de manera pertinente, conducente y concluyente, respetando los parámetros para la adecuada valoración del riesgo de la recurrente”<sup>167</sup>. Por ende, los mismos vicios que fueron advertidos por la Sala en la Resolución B se reprodujeron en la Resolución C.

103. *Tercero: aunque en la Resolución D no se advierten contradicciones frente a las condiciones étnicas de la actora (mujer indígena), su rol de liderazgo o su lugar de residencia, ese acto administrativo contradice lo afirmado en la Resolución B (en la que se descartaron las precitadas condiciones y roles).* En la Resolución D se reconoció que la demandante: “cuenta con una condición especial y específica como miembro de comunidad indígena, integrante del *Resguardo Indígena* del municipio 2 donde no pertenece a la junta directiva, pero realiza un liderazgo social en defensa de los derechos de su comunidad”<sup>168</sup>. A su vez, se admitió que, las anteriores calidades: “podría afectar intereses de grupos armados organizados -GAO- que operan en la región, quienes podrían representar un riesgo a su seguridad personal”<sup>169</sup>.

104. Tal contradicción con la Resolución B (en la que se descartaron las precitadas condiciones y roles) le permite inferir a este Tribunal que el estudio

<sup>166</sup> En la Sentencia SU-546 de 2023, la Corte determinó: “La Sala precisó que “[e]n ocasiones, además, trasladar la carga de la prueba -así sea sumaria- sobre el solicitante puede resultar desproporcionado en tanto desconoce la vulnerabilidad de algunos sectores que no cuentan con los medios mínimos para acreditar su rol social o para aportar las pruebas conducentes que demuestren las amenazas que se ciernen sobre su vida”. Es por ello que en esta sentencia se reiterará que la carga de la prueba recae sobre la UNP, a quien corresponde confirmar o desvirtuar el nivel de amenaza”.

<sup>167</sup> Resolución [anonimizado], p. 6.

<sup>168</sup> Resolución [anonimizado], p. 9.

<sup>169</sup> Resolución [anonimizado], p. 9.

que realizó la UNP, al menos en el caso de la accionante, no está soportado en información clara y concisa. No se advierte, en principio, alguna justificación constitucionalmente admisible para que las dudas planteadas en el acto administrativo *B* fueran descartadas en otro acto administrativo proferido seis meses después, máxime cuando no hubo alguna modificación en las calidades de la ciudadana. Por el contrario, evidencia que la justificación dada en el acto administrativo *B* para reducir el esquema de seguridad asignado inicialmente a la actora (con la Resolución *A*) probablemente no estuvo motivado en razones idóneas.

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

105. Este Tribunal 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 (conforme la subregla 1<sup>170</sup>). 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>171</sup>. Ello, en últimas, sería trasladar a la víctima las consecuencias de la ineficacia de las investigaciones.

106. En la Resolución *B*, la UNP indicó lo siguiente:

- i. “[R]especto a las labores de campo desarrolladas y las actividades de recopilación de información, se pudo establecer que fueron consultadas diferentes autoridades y entidades, en el municipio donde reside la valorada y en donde se presentaron los hechos de amenaza, tales como: **la Fiscalía General, entidad que registra denuncia, por el delito de amenazas, de este año, en etapa de indagación, sin avances**”<sup>172</sup> (énfasis agregado).
- ii. “[C]on fundamento en las actividades de verificación anteriormente indicadas, se logró observar del instrumento estándar de valoración del riesgo que, la evaluada en agosto de 2024, en zona rural de [*anonimizado*], fue citada a reunión con grupos al margen de la ley y que si no se presentaba, la “chocarían contra la pared”. Además, **registra denuncia del año 2024 por amenazas en etapa de indagación, sin avances importantes a la fecha**”<sup>173</sup> (énfasis agregado).
- iii. “[T]eniendo en cuenta el análisis y valoración de los hechos narrados en el acápite de la entrevista, las labores de campo desarrolladas y la información recopilada por el Analista de riesgo, se evidenció que, no existen elementos de información que indiquen una amenaza concreta contra evaluada, además de ello, **las autoridades tampoco han establecido los móviles y autores del homicidio de quien fuera su pareja, ni de la citación de grupos armados organizados**”<sup>174</sup> (énfasis agregado).

107. Por su parte, en la Resolución *C*, la Sala reitera que la precitada argumentación fue avalada por la UNP y, a partir de allí, esa entidad no repuso la Resolución *B*.

<sup>170</sup> Según lo señalado en el fundamento jurídico 79 *supra*.

<sup>171</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-258 de 2025, que reiteró lo dispuesto en las sentencias T-432 de 2024 y T-123 de 2023.

<sup>172</sup> Resolución [*anonimizado*], p. 8.

<sup>173</sup> Resolución [*anonimizado*], p. 10.

<sup>174</sup> Resolución [*anonimizado*], p. 10.

108. Finalmente, en la Resolución *D*, la UNP señaló lo siguiente:

“En atención a la presente evaluación del nivel del riesgo y basados en la información aportada en medio de entrevista y la recopilada de diferentes entidades, frente a su situación de amenazas, *Ana*, resaltó el riesgo al que se expone por las labores que adelantó como líder indígena en favor de su comunidad, habiendo relacionado como hechos sobrevinientes el haberse expuesto cuando se acerca a [*anonimizado*], ha actos de intimidación, como seguimientos y hostigamientos en su lugar de habitación. Hechos conocidos por las autoridades consultadas por sus declaraciones, **al igual que por la Fiscalía General de la Nación, quien adelanta investigaciones activas que la vinculan como víctima, a la espera de que se pueda corroborar objetivamente lo denunciado, sin resultados objetivos a la fecha**”<sup>175</sup> (énfasis agregado).

109. La Sala considera que el alcance que la UNP le otorgó al retraso en las investigaciones penales es irrazonable. Esta motivación desconoce la subregla 1 referida en el fundamento 79 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.

110. Como lo advirtió la Sala Plena en la Sentencia SU-546 de 2023: “la falta de avances en las investigaciones o procesos penales iniciados por hechos delictivos contra la población líder y defensora de derechos humanos, no constituye razón suficiente para desvirtuar las amenazas ni justificación idónea para retirar los esquemas de protección de los actores”<sup>176</sup>.

111. Como ha quedado indicado: (i) los altos índices de impunidad y las capacidades limitadas de la FGN 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 a la ciudadana. De este modo, se advierte que la UNP motivó los actos administrativos en argumentos que carecen de razón suficiente.

**Tercer 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**

112. Según la subregla 2 (*supra* 79), 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. Por el contrario, 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.

113. La Sala constató que la UNP no estableció en ninguno de los tres actos administrativos los porcentajes asignados a cada una de las variables de la *matriz de riesgo*. En efecto, tanto en la Resolución *B* como en la *D* solo refirió,

<sup>175</sup> Resolución [*anonimizado*], p. 9.

<sup>176</sup> Orden decimosexta de la decisión.

de manera general, a los porcentajes en la clasificación de los tipos de riesgo, en los siguientes términos: “[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) (...)”<sup>177</sup>. Por su parte, en la Resolución C, la UNP se limitó a avalar la argumentación dada en el acto administrativo B.

114. En ninguno de los tres actos administrativos se indicó el resultado del porcentaje ponderado; y, con posterioridad al fragmento reseñado en el párrafo anterior, en los actos B y D, se limitó a citar expresamente las recomendaciones del Cerrem. A su vez, la UNP solo dio a conocer el porcentaje ponderado del riesgo de la accionante en su respuesta a la acción de tutela, cuando aportó los informes del CTAR para la expedición los tres actos administrativos. Estas deficiencias implican, en consecuencia, una infracción de la subregla 2.

115. Tal conclusión se enlaza, además, con la inexistencia de justificación suficiente respecto de la reducción de las medidas de protección adoptadas en el acto administrativo A, a pesar de haber sido expedida solo dos meses antes que la Resolución B (y sin que se hubiera implementado la totalidad de las medidas, conforme lo esgrimido por la actora en su escrito). Esto constituye una violación de la subregla 3 (*supra* 79). En efecto, la UNP no motivó de forma seria y clara esta decisión, por lo que la modificación no guarda congruencia con el nivel del riesgo establecido. Lo anterior se sustenta en, al menos, dos razones.

116. De un lado, la UNP no motivó la reducción de la protección de Ana. La entidad no refirió un cambio en el porcentaje ponderado del nivel del riesgo entre la evaluación de emergencia A y la Resolución B; y, por el contrario, mantuvo el mismo nivel de riesgo (*extraordinario*). Además, no justificó a qué se debía la variación de las medidas de protección con las que ya contaba la actora.

117. Este Tribunal ha señalado que la reducción de los esquemas de seguridad debe fundarse en una: “disminución relevante y probada del nivel de riesgo”<sup>178</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>179</sup>.

118. De otro lado, la UNP no sustentó la idoneidad y eficacia del nuevo esquema de seguridad de Ana. Ello resultaba importante dado que existió un

<sup>177</sup> Resolución [anonimizado], p. 10 y Resolución [anonimizado], p. 10.

<sup>178</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-432 de 2024.

<sup>179</sup> Ibid. 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. Finalmente, en la Sentencia T-258 de 2025, la Corte concluyó de manera idéntica que una disminución del 0.56% era insuficiente para motivar la reducción del esquema de seguridad.

cambio significativo en este aspecto, pues la entidad accionada retiró dos componentes del esquema: una persona de protección y el apoyo para transporte.

119. 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 de la accionante. En la resolución analizada no se especifica, de manera clara y seria, a qué situación obedeció dicha decisión.

120. Como lo reconoció la Corte en la Sentencia T-123 de 2023<sup>180</sup>, 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”<sup>181</sup>. 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>182</sup>.

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

121. 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 4 (Tabla 7 *supra*), 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. Esto implica que 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.

122. La interseccionalidad contribuye a un mejor entendimiento del contexto de la ciudadana, y puede, incluso, impactar positivamente en la evaluación del nivel de riesgo, así como en la pertinencia de las medidas a adoptar por parte de la UNP. Esta herramienta también permite exigirle a dicha entidad que obre con un mayor grado de diligencia al adelantar la actuación administrativa de su competencia y usarla como elemento orientador al estructurar el esquema de seguridad más adecuado para garantizar los derechos fundamentales de *Ana*.

123. La Sala comprobó que *Ana* es una mujer indígena que ejerce un liderazgo en su comunidad, tal y como se desprende no solo de su manifestación en el escrito de tutela sino también de la certificación expedida por la Personería Municipal de 2 y por el gobernador del *Cabildo Indígena* ya mencionadas. Además, afirmó cumplir un rol en diferentes espacios para víctimas a nivel municipal (al aducir ser miembro de la Mesa de Víctimas de 2 y certificarlo, también, el personero de ese municipio y la propia UNP en la Resolución D). En adición a ello, antes de la expedición de la Resolución B -que modificó las

<sup>180</sup> Y que fue reiterada en la Sentencia T-258 de 2025.

<sup>181</sup> Fundamento jurídico 69.

<sup>182</sup> En dicha decisión, la Corte reiteró la regla establecida en las sentencias T-469 de 2020 y T-111 de 2021.

medidas previstas en el acto administrativo *A-*, la 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 (esto es, en los tres actos administrativos estudiados).

124. Luego del examen de las tres resoluciones (*B* y *C* y *D*) es posible derivar tres hechos relevantes. *Primero*, en las resoluciones *B* y *C* las referencias a la pertenencia de la ciudadana al *Cabildo Indígena* 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>183</sup>. *Segundo*, en ninguno de esos dos mencionados actos administrativos se hizo siquiera mención de su rol como lideresa y los diversos riesgos que, por su condición de mujer, representa su liderazgo. *Tercero*, a pesar de que el riesgo de la demandante había sido calificado como *extraordinario*, en ninguno de los tres actos administrativos (*B*, *C* y *D*) 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 de *Ana* en los términos establecidos por la jurisprudencia constitucional.

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

125. En atención a las consideraciones precedentes, la Sala estima que la UNP vulneró los derechos a la dignidad humana, la seguridad personal, la vida e integridad física, la igualdad, la libertad, el derecho a la familia y la protección por el Estado a ella y la protección a la mujer de la accionante. La Corte encontró que la entidad no cumplió con el deber de debida motivación en los actos administrativos que modificaron su esquema de seguridad (inicialmente asignado en el acto administrativo *A*) y, con ello, desconoció las reglas específicas que la Corte ha establecido en esta materia. Tales deficiencias se sintetizan en la *Tabla 13*.

<b>Tabla 13. Conclusiones de la Sala. Novena de Revisión frente a la Resolución B proferida por la UNP respecto de la situación de riesgo de Ana</b>	
<b>Violación de la subregla No. 1</b>	1. La valoración probatoria realizada por la UNP es contradictoria e incorrecta. 2. Con el fin de establecer la intensidad del riesgo de la accionante, la UNP dio un indebido alcance a la falta de avance en las investigaciones adelantadas por la FGN por los hechos denunciados por la actora.
<b>Violación de la subregla No. 2</b>	La UNP no estableció en el acto administrativo censurado el porcentaje asignado 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 de la 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 de <i>Ana</i> .

Fuente: elaboración propia

<sup>183</sup> En relación con la pertenencia de la accionante al *Cabildo Indígena*, la Resolución [anonimizado] indica: “[*Ana*] (...) **en su condición poblacional de Dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos** (...) Condición poblacional que fue verificada a lo largo del proceso surtido por parte del Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo – CTAR (...)” (énfasis añadido). Cfr. página 8.

126. De conformidad con lo expuesto, la Corte revocará el fallo proferido el 12 de febrero de 2025 por el Tribunal 3 en la que se ampararon los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la vida, a la integridad personal y a la seguridad personal de *Ana*. En su lugar, **confirmará** la sentencia del 13 de diciembre de 2024 dictada por el Juzgado 3 que amparó los derechos fundamentales a la dignidad humana, la seguridad personal, la vida e integridad física, la igualdad, la libertad, el derecho a la familia y la protección por el Estado a ella y la protección a la mujer de *Ana*.

127. 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 15 de abril de 2025 inició una nueva valoración de riesgo de la actora por *hechos sobrevinientes* (a través de la emisión de la Orden de Trabajo OT-*E*). A su vez, mediante Auto 947 del 27 de junio de 2025, la Corte ordenó como medida provisional la suspensión de las resoluciones *D*, *C* y *B*. En consecuencia, le ordenó a la UNP que debía implementar, de manera inmediata, la totalidad de las medidas de protección establecidas en el acto administrativo *A*.

128. La Corte considera que resulta procedente dejar sin efectos las resoluciones *D*, *C* y *B* que modificaron, sin motivación suficiente, las medidas de protección ordenadas en el acto administrativo *A*. En consecuencia, le ordenará a la UNP que, en el término cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, culmine la nueva valoración del riesgo iniciada a través de la Orden de Trabajo OT-*E*.

129. Esta determinación excepcional resulta procedente por tres razones: (i) en la Resolución *D* -vigente en la actualidad-, *Ana* fue catalogada 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 hubo una reducción sustancial de sus medidas de protección.

130. 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 79 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<sup>184</sup>. Asimismo, la UNP deberá (iv) valorar si el núcleo familiar de la actora (conformado por su hijo y su hija -quien se encontraba en estado de embarazo- ambos mayores de 18 años, y su nieto de 2 años) debe ser destinatario de medidas de protección. Lo anterior, conforme los hechos denunciados por la actora en agosto de 2024. La entidad deberá tener en cuenta todas las situaciones de riesgo planteadas en esta decisión y que fueron destacadas en los párrafos 92 a 104 *supra*. En cualquier caso, la medida

---

<sup>184</sup> De igual forma procedió la Corte Constitucional en la Sentencia T-258 de 2025.

provisional decretada en el Auto 947 del 27 de junio de 2025 estará vigente hasta que la UNP de cumplimiento a las órdenes decretadas en los precisos términos fijados en la presente decisión.

131. La Unidad Nacional de Protección deberá remitir un informe al Juzgado 3, como autoridad judicial que conoció el asunto en primera instancia<sup>185</sup>. En dicho informe, la UNP deberá señalar, como mínimo: (i) los resultados que arrojó la valoración del riesgo; (ii) su justificación y comunicación a la accionante; (iii) un resumen de los argumentos sobre la idoneidad y eficacia de las medidas de protección, y (iv) los argumentos sobre la valoración del riesgo del núcleo familiar de la accionante. Esto dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al cumplimiento de la presente orden.

132. En atención al número de denuncias presentadas por *Ana* por los diversos hechos victimizantes que ha padecido y la falta de avances significativos en las investigaciones adelantadas por la FGN, 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 62 y de lo ordenado en el numeral décimo séptimo del resolutivo de la sentencia SU-546 de 2023<sup>186</sup>- de adoptar las medidas necesarias para impulsar las investigaciones que correspondan<sup>187</sup>.

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

## **5.2. Expediente T-11.006.509**

134. *Jorge* interpuso una acción de tutela en contra de la UNP debido a que consideró vulnerados sus derechos fundamentales a la integridad personal y la vida como consecuencia de las negativas por parte de esa entidad en otorgarle la protección necesaria para garantizar su vida. A continuación, la Sala Novena de Revisión verificará la procedencia la acción de tutela.

### **La acción de tutela interpuesta por *Jorge* no es procedente**

135. La Sala Novena de Revisión encontró satisfechos los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela relativos a la legitimidad e inmediatez. Sin embargo, el Tribunal evidenció que, conforme las particularidades del caso, no se satisfizo el presupuesto de subsidiariedad. La síntesis de la revisión de tales criterios se expone en la *Tabla 14*.

---

<sup>185</sup> Ese juzgado deberá verificar el estricto cumplimiento de la decisión en los términos previamente señalados, de conformidad con lo señalado en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991.

<sup>186</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”.

<sup>187</sup> En concordancia con el artículo 42 del Código General del Proceso, las autoridades judiciales pueden emitir órdenes dirigidas a las entidades públicas siempre que se trate del cumplimiento de sus competencias constitucionales y legales. En estos escenarios, no es necesario vincular a las autoridades al trámite de tutela.

Tabla 14. Análisis de acreditación de los requisitos de procedencia de la acción de tutela en el expediente T-11.006.509	
Requisitos	Resultado
Legitimación por activa <sup>188</sup>	<b>Se cumple.</b> El accionante actuó, de manera directa, para la defensa de sus derechos fundamentales.
Legitimación por pasiva <sup>189</sup>	<b>Se cumple.</b>  <i>La UNP está legitimada en la causa por pasiva.</i> 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 esa entidad fue quien suscribió y expidió la Resolución G, el cual fue cuestionado por el actor en el presente trámite.
Inmediatez <sup>190</sup>	<b>Se cumple.</b> Entre la última actuación o comunicación relativa a la respuesta sobre la solicitud de medidas de protección proferida antes de la presentación de la acción de tutela (ocurrida en noviembre de 2024 con la expedición de la Resolución G) y la interposición de la acción de amparo (febrero de 2025) transcurrieron un poco más de dos meses. Este lapso se advierte como razonable por la Sala.
Subsidiariedad <sup>191</sup>	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.  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 <i>eficaz</i> , pues permite brindar una protección preliminarmente oportuna, dado que el CPACA permite al interesado solicitar medidas cautelares con el fin de evitar un perjuicio <i>iusfundamental</i> irremediable.  Ahora bien, la Corte ha explicado que el medio de control de nulidad y restablecimiento puede ser <i>ineficaz</i> si, conforme 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>192</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.  La Sala considera que la solicitud de amparo no cumple las tres condiciones que permiten superar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad en estos

<sup>188</sup> En los mismos términos señalados en el pie de página 132.

<sup>189</sup> En los mismos términos señalados en el pie de página 134.

<sup>190</sup> En los mismos términos señalados en el pie de página 138.

<sup>191</sup> En los mismos términos señalados en el pie de página 139.

<sup>192</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, T-432 de 2024 y T-258 de 2025.

	<p>casos (señaladas en la Tabla 9 <i>supra</i>). Esta conclusión se respalda en los siguientes argumentos.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El accionante manifestó ser un líder social. Este rol fue confirmado mediante diversos documentos que aportó el actor al proceso de tutela<sup>193</sup>.</li> <li>2. En la Resolución <i>G</i>, la UNP reconoció que <i>Jorge</i> enfrenta un nivel de riesgo <i>ordinario</i><sup>194</sup>. Este se refiere a aquel riesgo que es soportado por igual por quienes viven en sociedad<sup>195</sup>. En estos eventos, la Corte Constitucional ha determinado que: “las personas que están sometidas a un riesgo ordinario no pueden exigir medidas de protección especial por parte del Estado, no en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas, sino debido a que en ese nivel, en realidad no se presenta una violación del derecho a la seguridad personal”<sup>196</sup>.</li> <li>3. Al contrastar el material probatorio aportado a este Tribunal no se advierte, en principio, alguna amenaza concreta sobre el actor y que le permita a la Corte Constitucional inferir, al menos de manera mínima, que el análisis probatorio realizado por la UNP en la Resolución <i>G</i> hubiera sido deficiente, o que existan indicios sobre alguna situación de riesgo. Esta conclusión se desprende de lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. La última inclusión del actor en el RUV es por hechos victimizantes ocurridos en 2009.</li> <li>b. De acuerdo con su respuesta al decreto probatorio, el accionante manifestó que ha padecido varios presuntos hechos victimizantes en 2009<sup>197</sup>, 2013<sup>198</sup> y 2018<sup>199</sup>.</li> <li>c. Los hechos narrados por el actor ante la Corte Constitucional (en respuesta al decreto probatorio) concuerdan con los mencionados por la UNP en la Resolución <i>G</i>.</li> <li>d. Los documentos que demuestran un liderazgo social activo por parte del actor datan de 2021 (aportados por el propio demandante en Sede de Revisión). De este modo, el tiempo que ha transcurrido entre esas acciones de defensa de los derechos humanos y las presuntas amenazas recibidas en 2024 (casi tres años después) y que dieron origen a la presente acción de tutela podrían, en principio, desvirtuar alguna conexidad.</li> <li>e. No existen elementos en el expediente que le permitan inferir a la Sala que del ejercicio de acciones judiciales se deriven, en consecuencia, las presuntas amenazas que ha recibido el actor. Máxime cuando las denuncias se han dirigido, en su mayoría, a la presunta mora judicial por parte de algunas entidades del Estado (tanto la Procuraduría General de la Nación como la FGN en las investigaciones que ha iniciado el actor) y no en la actividad que ejecutan grupos armados al margen de la ley.</li> </ol> </li> </ol>
--	--

<sup>193</sup> Documento digital “003AnexosDemanda35-87.pdf” del expediente digital de tutela, p. 28 a 31. Sin embargo, vale la pena destacar que el actor figura como representante legal de la organización que certificó dicho rol. Según certificado de la Cámara de Comercio de [anonimizado], constituida por Acta No. [anonimizado], evidencia que el actor es su representante legal.

<sup>194</sup> Cfr. Resolución [anonimizado], p. 9 (aportada por la UNP al proceso de tutela).

<sup>195</sup> En los términos expresados en la Sentencia T-719 de 2003.

<sup>196</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-339 de 2010.

<sup>197</sup> Según el escrito, se trató de un atentado con arma de fuego (sin dar mayor descripción sobre la situación de tiempo, modo o lugar en el que se desarrollaron los hechos). Sin embargo, se aportó un certificado expedido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el que se incluyó al ciudadano como víctima de los hechos victimizantes de *acto terrorista/atentados/combates/enfrentamientos/hostigamientos* en 2009. Cfr. Documento digital “1. CERTIFICADO VICTIMAS RUV [anonimizado].pdf”.

<sup>198</sup> Según el escrito, se trató de un atentado con arma de fuego (sin dar mayor descripción sobre la situación de tiempo, modo o lugar en el que se desarrollaron los hechos).

<sup>199</sup> Según el escrito, se trató de amenazas por parte de [anonimizado] (sin dar mayor descripción sobre la situación de tiempo, modo o lugar en el que se desarrollaron los hechos).

	<p>f. En 2024, el actor denunció en la FGN el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados al margen de la ley en territorios indígenas, así como el esparcimiento de panfletos amenazantes por las vías<sup>200</sup>. Sin embargo, según la UNP, la Dirección de Inteligencia Policial (Dipol) desvirtuó la veracidad del panfleto presuntamente esparcido por el ELN (previamente mencionado). Para la UNP, se comprobó que este: “carece de características forma y contenido, utilizados por los grupos armados ilegales en difusión de sus comunicados, tampoco se caracterizan por realizar amenazas directas contra particulares, organizaciones sociales o políticas”<sup>201</sup>.</p> <p>g. La denuncia presentada por el demandante en 2024 ante la FGN obedece a una presunta estafa de la que fue víctima en la adquisición de una unidad de vivienda en 3; situación que, en principio, no está relacionada con los móviles que podrían secundar las presuntas amenazas padecidas por el ciudadano (su rol de liderazgo social).</p> <p>h. En la solicitud de protección radicada por el actor en 2024 a la UNP (y que dio lugar a la expedición de la Resolución G) no se indicó alguna amenaza concreta que haya padecido el ciudadano. Por el contrario, solo se hizo referencia a acciones violentas en contra de diferentes personas que ejercen un liderazgo social.</p> <p>i. Aunque en los hechos narrados por el actor ante la Corte Constitucional (en respuesta al decreto probatorio) se describieron las presuntas amenazas que recibió vía <i>WhatsApp</i> en agosto de 2024<sup>202</sup>, lo cierto es que tales hechos no fueron denunciados ante la FGN. Esta conclusión se desprende del hecho de que el actor no indicó que así lo hiciera, como si ocurrió con otras presuntas amenazas de las que fue víctima y frente a las que este sí manifestó su denuncia ante las autoridades competentes y, además, lo comprobó aportando documentos con sello de radicado. Además, el documento en el que reposa la presunta denuncia de agosto de 2024 corresponde a un documento digital en <i>Word</i>, sin acuse de recibo. Si bien la falta de denuncia no incide en la veracidad de esos presuntos hechos, o la ocurrencia, o no, de los mismo, tampoco es posible para la Corte pronunciarse sobre una situación que solo se describe en un documento sin el que exista un mínimo de veracidad frente a su trazabilidad.</p>
--	---

Fuente: elaboración propia

136. A partir de las anteriores razones, la Sala Novena de Revisión encuentra que la acción de tutela impetrada por *Jorge* no supera los requisitos de procedencia específicos exigidos cuando se utiliza el mecanismo de amparo para atacar actos administrativos expedidos por la UNP en el marco del Programa de Protección y Prevención. En ese sentido, la Corte revocará la decisión proferida por el Tribunal 4 (mediante la cual se confirmó la providencia del Juzgado 4 en la que se negaron las pretensiones de amparo). En su lugar, declarará improcedente la acción de tutela.

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

### RESUELVE

**Primero.** Dentro del expediente T-10.970.696, **REVOCAR** el fallo proferido por el Tribunal 3 en la que se ampararon los derechos fundamentales al debido

<sup>200</sup> Documento digital “10. DENUNCIA MAYO 2024.pdf”.

<sup>201</sup> Resolución [anonimizado], p. 7.

<sup>202</sup> Documento digital “2. AMENAZAS AGOSTO 2024.pdf”.

proceso administrativo, a la vida, a la integridad personal y a la seguridad personal de *Ana*. En su lugar, **CONFIRMAR** la sentencia dictada por el Juzgado 3 que amparó los derechos fundamentales a la dignidad humana, la seguridad personal, la vida e integridad física, la igualdad, la libertad, el derecho a la familia y la protección por el Estado a ella y la protección a la mujer de *Ana*.

**Segundo.** Dentro del expediente T-10.970.696, **DEJAR SIN EFECTOS** las resoluciones *D*, *C* y *B* proferidas por la Unidad Nacional de Protección. En consecuencia, en el término cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, la Unidad Nacional de Protección deberá culminar la nueva valoración del riesgo iniciada a través de la Orden de Trabajo OT-*E*. Dicha valoración deberá asegurar el cumplimiento de los requisitos previstos en el Decreto 1066 de 2015 y las subreglas reiteradas en el fundamento 79 de esta providencia.

En consecuencia, la Unidad Nacional de Protección 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. Asimismo, la Unidad Nacional de Protección deberá: (iv) valorar si el núcleo familiar de la actora (conformado por su hijo y su hija -quien se encontraba en estado de embarazo- ambos mayores de 18 años, y su nieto de 2 años) debe ser destinatario de medidas de protección. Lo anterior, conforme los hechos denunciados por la actora, y en especial, los acaecidos en agosto de 2024. La entidad deberá tener en cuenta todas las situaciones de riesgo planteadas en esta decisión y que fueron destacadas en los párrafos 92 a 104 *supra*.

En cualquier caso, la medida provisional decretada en el Auto 947 del 27 de junio de 2025 estará vigente hasta que la UNP de cumplimiento a las órdenes decretadas en los precisos términos fijados en la presente decisión.

Finalmente, la Unidad Nacional de Protección deberá remitir un informe al Juzgado 3, como autoridad judicial que conoció el asunto en primera instancia<sup>203</sup>. En dicho informe, la UNP deberá señalar, como mínimo: (i) los resultados que arrojó la valoración del riesgo; (ii) su justificación y comunicación a la accionante; (iii) un resumen de los argumentos sobre la idoneidad y eficacia de las medidas de protección, y (iv) los argumentos sobre la valoración del riesgo del núcleo familiar de la accionante. Esto dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al cumplimiento de la presente orden.

**Tercero.** Dentro del expediente T-10.970.696, **ORDENAR** a la Fiscalía General de la Nación que, si no lo ha hecho, en el término de tres (3) meses a partir de la notificación de esta sentencia, deberá adoptar las medidas necesarias para dar impulso a las investigaciones relacionadas con los delitos

---

<sup>203</sup> Ese juzgado deberá verificar el estricto cumplimiento de la decisión en los términos previamente señalados, de conformidad con lo señalado en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991.

presuntamente cometidos en contra de *Ana* y *Pedro* y desarrollarlas de manera idónea, integral, celeridad y eficaz. Esta orden se emite en cumplimiento de los derechos a la justicia efectiva referidos en el fundamento 62 y en consonancia con lo ordenado en el numeral décimo séptimo del resolutivo de la Sentencia SU-546 de 2023.

La Fiscalía General de la Nación deberá remitir un informe de cumplimiento al Juzgado 3, como autoridad judicial que conoció el asunto en primera instancia.

**Cuarto.** Dentro del expediente T-10.970.696, **DESVINCULAR por falta de legitimación en la causa por pasiva** al Ministerio del Interior, el Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas.

**Quinto.** Dentro del expediente T-11.006.509, **REVOCAR** la decisión proferida por el Tribunal 4 (mediante la cual se confirmó la providencia del Juzgado 4 en la que se negaron las pretensiones de amparo). En su lugar, **DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela.

**Sexto.** **INSTAR** a la Unidad Nacional de Protección y a la Fiscalía General de la Nación a dar cumplimiento a las pautas y lineamientos fijados en la Sentencia SU-546 de 2023.

**Séptimo.** Proceda la Secretaría General de la Corte Constitucional a librar la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991. Asimismo, **ordenarles** a la Secretaría General de este Tribunal, a las autoridades judiciales de instancia de los expedientes T-10.970.696 y T-11.006.509 y las diferentes autoridades administrativas que deberán adoptar todas las medidas pertinentes para guardar la estricta reserva de la identidad de las víctimas y de cualquier dato que permita su identificación.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO  
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ  
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ  
Secretaria General

