

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Novena de Revisión-

SENTENCIA T-093 DE 2026

Referencia: expedientes T-11.275.704 y T-11.450.761

Asunto: acciones de tutela interpuestas por *Juan* (T-11.275.704) y *Valentina* (T-11.450.761) contra la Unidad Nacional de Protección (UNP)

Magistrado ponente:

Miguel Polo Rosero

Bogotá D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil veintiséis (2026).

La Sala Novena de Revisión de la Corte, en ejercicio de sus competencias legales y constitucionales, decide sobre los fallos proferidos por las autoridades judiciales de instancia, en el trámite de las acciones de tutela a continuación reseñadas, previas las siguientes consideraciones.

1. ACLARACIÓN PRELIMINAR

1. Anonimización

1. En atención a que la divulgación de esta providencia podría afectar el derecho fundamental a la seguridad personal de los accionantes, es necesario elaborar dos versiones de la presente decisión. Una, en la que aparecen los datos personales reales; y otra, en la que dichos datos serán anonimizados[1].

1. Síntesis de la decisión

2. La Sala Novena de Revisión de la Corte conoció de dos acciones de tutela interpuestas, respectivamente, por un servidor público y una defensora de derechos humanos, en contra de la Unidad Nacional de Protección (UNP). En ambos casos, los accionantes cuestionaron las decisiones administrativas mediante las cuales la entidad definió o modificó sus medidas de protección, al considerar que tales determinaciones no respondían de manera adecuada a las situaciones de riesgo que enfrentaban.
3. La Sala encontró acreditados los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela. En particular, respecto del requisito de subsidiariedad, reiteró que cuando se trata de decisiones relativas a esquemas de protección adoptadas por la UNP, la discusión trasciende el control de mera legalidad de los actos administrativos y compromete de manera inmediata la protección de derechos fundamentales como la vida, la integridad y la seguridad personal. En ese contexto, no resulta exigible el agotamiento previo del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para cuestionar dichas decisiones, especialmente cuando se trata de personas sometidas a riesgos extraordinarios o que ostentan la calidad de sujetos de especial protección constitucional.

4. Sobre la base de lo anterior, la Sala determinó que el problema jurídico a estudiar consistía en definir ¿si la UNP vulneró los derechos a la seguridad personal y al debido proceso de los accionantes, al expedir los actos administrativos cuestionados y adoptar mediante ellos las decisiones por medio de las cuales evaluó su nivel de riesgo y determinó las medidas de protección aplicables, presuntamente sin motivación suficiente y sin considerar de manera integral las amenazas, antecedentes y elementos contextuales relevantes de cada caso?
5. Para resolver el problema jurídico planteado, esta Sala (i) reiteró la jurisprudencia sobre el derecho a la seguridad personal, destacando que el Estado tiene el deber de adoptar medidas eficaces cuando se acrediten riesgos extraordinarios o extremos que exceden los peligros ordinarios que cualquier persona está obligada a soportar; (ii) recordó el alcance del debido proceso administrativo en las decisiones de la UNP, señalando que estas deben sustentarse en estudios técnicos, individualizados y actualizados, y contar con una motivación clara, suficiente y específica que permita a los beneficiarios comprender y controvertir las razones de la decisión.
6. Igualmente, la Sala se pronunció sobre (iii) la ruta ordinaria de protección individual a cargo de la UNP conforme con el Decreto 1066 de 2015 y el Mecanismo Extraordinario de Emergencia dispuesto en el Decreto Legislativo 137 del 5 de febrero de 2025. Finalmente, la Sala (iv) reiteró la jurisprudencia relativa al deber de protección del Estado frente a los servidores públicos y los defensores de derechos humanos.
7. A partir de estas consideraciones, la Sala Novena concluyó que, en ambos expedientes, la UNP vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la seguridad personal de los accionantes. En el primer caso, porque la entidad activó el Mecanismo Extraordinario de Emergencia sin realizar una valoración suficiente del nivel de amenaza y vulnerabilidad y, además, no adelantó posteriormente una evaluación por las vías

ordinarias previstas en el Decreto 1066 de 2015, pese a la declaratoria de inexequibilidad del decreto legislativo que dio origen a dicho mecanismo. Y en el segundo, porque la entidad redujo el esquema de protección, pese a que la demandante mantuvo la calificación de riesgo extraordinario, sin informar oportunamente el porcentaje de riesgo ponderado, sin motivar de manera suficiente la reducción de las medidas y sin valorar adecuadamente el contexto territorial, las amenazas recientes y las circunstancias propias de su actividad.

8. En consecuencia, la Sala revocó las decisiones de instancia y amparó los derechos fundamentales invocados. Asimismo, ordenó a la Unidad Nacional de Protección realizar nuevos estudios técnicos, integrales e individualizados del nivel de riesgo de los accionantes, teniendo en cuenta las amenazas recientes, el contexto territorial y las circunstancias específicas de cada caso. Mientras se realizan dichas evaluaciones y se adoptan decisiones debidamente motivadas, la Corte dispuso mantener vigentes las medidas de protección previamente otorgadas o adoptar las necesarias para garantizar de manera efectiva la seguridad personal de los accionantes.

1. ANTECEDENTES

9. A continuación, se hará una síntesis de las demandas, los hechos relevantes, las respuestas dada por la autoridad demandada y los terceros con interés en el proceso, los pronunciamientos adoptados por los jueces de instancia y las actuaciones que se surtieron en sede de revisión, respecto de cada uno de los dos expedientes que fueron acumulados en esta actuación.

11. La demanda de tutela en el expediente T-11.275.704

10. El señor *Juan* interpuso acción de tutela contra de la Unidad Nacional de Protección (en adelante, UNP), al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal, a la seguridad social y al trabajo. Al respecto, el accionante sostuvo que, a pesar de haber informado sobre su situación de riesgo, la entidad accionada únicamente le asignó el pasado 9 de abril de 2025, un chaleco blindado como medida de protección[2]. En consecuencia, solicitó al juez de tutela que se ordene a la UNP reevaluar la medida de protección otorgada, con el fin de mejorarla.

11. Hechos relevantes en el expediente T-11.275.704

11. El 29 de octubre de 2024, el señor *Juan* explicó que inició labores como funcionario público del municipio de *Yarumo (Sietecueiros)*. Agregó que en ejercicio de dicha función, se le encomendó adelantar procesos con apoyo de la Policía Nacional y el Ejército[3].

12. El accionante afirmó que el 16 de enero de 2025 se intensificó el conflicto entre los grupos armados en la zona, con afectación directa a la población civil. En este contexto, indicó que, en su calidad de funcionario, tuvo que (i) mantener contacto estrecho con la Policía Nacional y el Ejército, (ii) verificar las condiciones de seguridad en albergues y (iii) apoyar gestiones para que líderes sociales, firmantes de paz y excombatientes pudieran ser extraídos de zonas de riesgo por parte de la fuerza pública[4].

13. Explicó que el 25 de febrero de 2025, realizó una denuncia ante la Personería Municipal de *Yarumo*, en la que informó que el 22 de febrero de ese año, mientras se movilizaba en su vehículo, fue abordado por dos hombres que se identificaron como integrantes del ELN, quienes le advirtieron que debía “*quedarse quieto*” y extremar cuidados debido a su relación con la Policía y el Ejército. Además, manifestó que el 24 de febrero del año en cita, al salir de su oficina, nuevamente fue interceptado por dos sujetos (*uno de los cuales pudo reconocer*) y quienes le reiteraron la advertencia, afirmaron conocer sus

desplazamientos y lo instaron a abstenerse de colaborar con la Fuerza Pública[5].

14. Agregó que el 20 de marzo de 2025, mediante llamada de WhatsApp, declaró ante la UNP su situación de riesgo y quedó a la espera de la evaluación y asignación de una medida de protección. Además, explicó que el 25 de marzo siguiente, unos hombres que se movilizaban en motocicleta, pasaron frente a su residencia y realizaron cuatro detonaciones con arma de fuego contra el inmueble, hecho que quedó registrado en las cámaras de seguridad. Debido a este suceso, el accionante indicó que él y su familia permanecen en estado de zozobra y temen por su seguridad y que estos hechos fueron puestos en conocimiento de la Personería[6], la Fiscalía y del evaluador de riesgo de la UNP[7].

15. Advirtió que el 9 de abril de 2025, la UNP lo llamó vía WhatsApp y le manifestó que la medida de protección que le había sido asignada era un chaleco blindado. En vista de lo anterior, el señor *Juan* interpuso acción de tutela en contra de la citada entidad, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal, a la seguridad social y al trabajo. En consecuencia, solicitó al juez de tutela amparar sus derechos y que se ordene a la UNP reevaluar la medida de protección otorgada, con el fin de mejorarla[8].

11. **Respuesta de la entidad demandada en el expediente T-11.275.704[9]**

16. El 23 de abril de 2025, el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UNP contestó la acción de tutela. En primer lugar, indicó que, en virtud de los artículos 4 y 5 del Decreto Legislativo 137 del 5 de febrero de 2025[10], toda solicitud de protección en esa zona, que incluye el municipio de *Yarumo*, debía tramitarse por la ruta de emergencia. En consecuencia, explicó que con fundamento en dicha normativa y tras constatar la situación del señor *Juan*, la Subdirección de Evaluación de Riesgo activó a su favor un mecanismo

extraordinario de emergencia (MEE)[11].

17. En segundo lugar, señaló que, precisamente, el citado Decreto 137 de 2025 creó el mecanismo extraordinario de emergencia, con el propósito de brindar una protección rápida, focalizada e integral mediante trámites más ágiles que los previstos en las rutas ordinarias del Decreto 1066 de 2015, e involucró la coordinación de entidades del orden nacional, departamental y municipal. Dicho mecanismo permite atender de manera transitoria las necesidades de protección generadas en los municipios señalados en el Decreto 062 de 2025[12]. Para tal fin, el procedimiento contempla: (i) la recepción de las solicitudes; (ii) la valoración de la amenaza y la vulnerabilidad; y (iii) la implementación de medidas de protección[13].
18. Respecto del caso del señor *Juan*, indicó que se activó el mecanismo extraordinario de emergencia para evaluar su nivel de riesgo y determinar la procedencia de medidas de protección, teniendo en cuenta la crisis de esa región y los hechos amenazantes sufridos. En consecuencia, a través del resultado arrojado por el MEE realizado, el comité determinó que la medida idónea a implementar, según el riesgo del señor *Juan*, sería la consistente en un chaleco blindado. Además, agregó que el accionante cuenta con la línea de vida 103 como medida adicional, en caso de presentar una nueva situación de riesgo[14]. Finalmente, sobre la implementación del chaleco blindado, señaló que el grupo encargado de su entrega informó que la medida se encuentra en gestión, en tanto el beneficiario no había podido acudir a recogerlo. Por ello, se le indicaría al actor qué funcionario sería el encargado de realizar la entrega de la medida[15].
19. Además, el representante de la entidad precisó que estos mecanismos de emergencia no son susceptibles del recurso de reposición, en virtud de la naturaleza de dichos actos, de acuerdo con el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante, CPACA).

20. Conforme con lo expuesto, se manifestó que la tutela de la referencia pretende obviar los procedimientos establecidos por la ley para ser beneficiario del programa de protección, lo que desnaturaliza la esencia subsidiaria y residual de la acción de tutela. En ese sentido, la UNP consideró que la acción presentada por el señor *Juan* es improcedente y que, por lo tanto, se debe declarar que la entidad demandada no ha menoscabado derecho fundamental alguno[16].

11. Decisiones judiciales objeto de revisión en el expediente T-11.275.704

21. **Juzgado Promiscuo Municipal de Yarumo (Sietecueros).** El 5 de mayo de 2025, el Juzgado Promiscuo Municipal de *Yarumo* tuteló los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal, a la libertad, a la igualdad y al trabajo del señor *Juan*. A juicio de la autoridad judicial, la entidad demandada no gestionó adecuadamente la evaluación de la medida de protección, ni adoptó acciones orientadas a su mejoramiento, pese a la gravedad de los hechos denunciados.

22. En este sentido, señaló que, en el caso concreto, se cumplen los parámetros señalados por la jurisprudencia constitucional para realizar nuevamente el estudio de riesgo o, en su defecto, guiar al interesado para indicarle ante qué entidad debe ir a exponer su caso y presentar las pruebas que respaldan la amenaza latente en su sitio de trabajo y domicilio. Por lo tanto, ordenó a la UNP que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esa sentencia evaluara nuevamente la medida de protección otorgada al señor *Juan*, a fin de mejorarla o de proceder con la correspondiente guía[17].

23. **Impugnación.** La UNP impugnó la sentencia de instancia, al considerar que el Juzgado Promiscuo Municipal de *Yarumo* (i) desconoció el marco extraordinario aplicable en el Decreto 062 de 2025 y el Decreto Legislativo 137 de ese mismo año- y, en ese medida,

incurrió en un defecto orgánico, al ordenar la reevaluación y el mejoramiento de medidas que competen exclusivamente a la administración, y (ii) omitió valorar que el accionante ya fue atendido por el mecanismo extraordinario de emergencia, el cual, tras valorar la amenaza y vulnerabilidad del caso, determinó la implementación de un chaleco blindado como medida idónea, así como el acceso a la línea vida 103, lo que descarta cualquier vulneración de derechos fundamentales.

24. En consecuencia, reiteró que la acción de tutela resulta improcedente por desconocer el principio de subsidiariedad, pues pretende convertir el trámite constitucional en una instancia adicional para controvertir decisiones administrativas adoptadas en el marco de competencias técnicas[18].
25. **Juzgado 5 Civil del Circuito de Manzanillo (Sietecueros).** El 6 de junio de 2025, el Juzgado 5 Civil del Circuito de *Manzanillo* revocó la sentencia de primera instancia, al considerar que la pretensión del actor desborda la órbita del juez constitucional, ya que, desde el año 2012, la jurisprudencia ha sido clara en determinar que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para cuestionar la efectividad del estudio de seguridad, sino que les corresponde a las entidades especializadas encargadas de prestar la salvaguarda.
26. El juez de segunda instancia destacó que el objeto pretendido por el accionante desborda la competencia del juez constitucional, en la medida en que implica ordenar a la UNP que evalúe nuevamente la medida de protección otorgada y hacer un mejoramiento “*digno*” de esta, partiendo de la premisa de que el suministro del chaleco blindado no resulta suficiente frente al nivel de riesgo alegado. En este sentido, señaló que, aún si en gracia de discusión se acogiera la tesis del juez de primera instancia, según la cual, la UNP incurrió en una falencia al no realizar un estudio de riesgo al actor o al no demostrar las pautas del mismo, tal conclusión es errada, porque el trámite de determinación de medidas de protección –en este caso– es distinto, habida cuenta de que el Gobierno Nacional declaró la conmoción interior en la región del Catatumbo, y en virtud del Decreto Legislativo 137 de 2025 dispuso que la UNP implementará un mecanismo extraordinario

de emergencia para la adopción de medidas de protección individuales extraordinarias.

27. En este sentido, al analizar la norma mencionada, concluyó que no era necesario realizar un estudio de riesgo al señor *Juan* para adoptar las medidas de protección, pues al encontrarse en *Yarumo*, uno de los municipios declarados en estado de conmoción interior, le era aplicable el procedimiento especial de emergencia. Por ende, declaró la improcedencia de la acción de tutela[19].

11. La demanda de tutela en el expediente T-11.450.761

28. La señora *Valentina* interpuso acción de tutela contra la UNP, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal, a la integridad física y al debido proceso. Alegó que pese a estar calificada con un nivel de riesgo extraordinario, mediante la Resolución No. 1234 del 16 de septiembre de 2024, la accionada redujo su esquema de protección, y conforme con la Resolución DGRP 5678 del 2024, decidió confirmar lo resuelto[20]. Así las cosas, solicitó al juez de tutela que ordene a la entidad accionada suspender las mencionadas resoluciones que redujeron su esquema. Además, pidió que, como medida cautelar, se mantuviera la seguridad preexistente, sin ninguna modificación.

11. Hechos relevantes en el expediente T-11.450.761

29. La señora *Valentina* señaló que se desempeña como representante legal de la Fundación *Valientes* con sede en *Guayacán (Roble)*, desde donde ejerce la representación judicial de víctimas del conflicto armado ante instituciones como la Justicia Especial para la Paz (JEP), la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UBPD) y la Agencia de Restitución de Tierras (ART). Agregó que por sus actividades de representación, entre

ellas, la intervención en la reclamación de tierras despojadas en el departamento del *Encenillo* y la denuncia de hechos de corrupción en la Alcaldía de *Rodamonte (Nogal)* y la Gobernación del *Nogal*, ha sido objeto de múltiples amenazas.

30. En consecuencia, explicó que en el año 2023 fue objeto de reevaluación de su nivel de riesgo por temporalidad, bajo la población de dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas, teniendo en cuenta su labor y se recomendó como medida de protección, la ratificación de un esquema tipo 1, conformado por un vehículo convencional, dos personas de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado[21].
31. La actora manifestó que radicó varias solicitudes a la UNP para informar las fallas mecánicas del vehículo asignado dentro de su esquema de protección. Señaló que el automotor se quedó varado por problemas de funcionamiento, lo que le ocasionó retrasos en su llegada a su lugar de residencia en *Mano de oso (Roble)*. A su juicio, estas circunstancias comprometieron de manera directa su seguridad y pusieron en riesgo su vida.
32. Agregó que el 16 de septiembre de 2024 fue notificada de la Resolución No. 1234[22] de esa misma fecha, mediante la cual, pese a conservar una calificación de riesgo extraordinario por recomendación del CERREM de Mujeres, se ordenó finalizar las medidas relativas a un vehículo convencional y a una persona de protección. De ahí que, le ratificaron, un medio de comunicación, un chaleco blindado y una sola persona de protección
33. La accionante interpuso recurso de reposición contra dicho acto, toda vez que consideró que el estudio se realizó bajo el supuesto de que su lugar de residencia era la ciudad

de *Guayacán (Roble)*, pese a que, desde el mes de febrero de 2024, se trasladó, junto con su esquema de seguridad, al municipio de *Mano de oso (Roble)*. Sobre este último punto, destacó que las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo señalan que el citado municipio (i) es un corredor de movilidad que conecta el sur del *Roble* con la región de Sumapaz (alerta temprana No. 00A de 2023 con informe de seguimiento); (ii) es un municipio con alto riesgo respecto de la labor de personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos (alerta temprana nacional No. 00B de 2023); y (iii) es un municipio con alto riesgo de inminencia (alerta temprana No. 00C de 2024)[23].

34. El 31 de enero de 2025, mediante la Resolución DGRP 5678, el director de la UNP decidió no reponer la resolución anterior y dispuso remitir el expediente al grupo de Servicio al Ciudadano, con el fin de iniciar una nueva ruta de evaluación del nivel de riesgo, en atención a los hechos sobrevinientes manifestados y al cambio de su lugar de residencia.
35. La accionante alegó que, para febrero y marzo de 2025, tenía una agenda de trabajo sobre seguridad con la Gobernación del *Nogal* en el municipio de *Laurel de cera*, así como una mesa interinstitucional en el municipio de *Rodamonte (Nogal)*, sitios de donde salió desplazada por amenazas. Finalmente, precisó que la última de esas conductas tuvo lugar el 22 de enero de 2025.
36. Con fundamento en lo anterior, la señora *Valentina* interpuso acción de tutela en contra de la UNP, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal, a la integridad física y al debido proceso. En consecuencia, solicitó que el juez de tutela que ordene a la entidad accionada suspender los efectos de las Resoluciones No. 1234 del 16 de septiembre de 2024, mediante la cual se le calificó con un riesgo extraordinario, pero se le redujo su esquema de protección, y DGRP 5678 del 2024, que no repuso la resolución anterior. Adicionalmente, pidió que, como medida cautelar, se mantuviera su esquema de seguridad consistente en dos hombres de protección, un vehículo convencional, un medio de comunicación y un chaleco antibalas, hasta tanto se

elabore un nuevo estudio que contemple integralmente las características de su trabajo y las amenazas recibidas en defensa de los derechos humanos[24].

11. Respuesta de la entidad demandada y los terceros vinculados en el expediente T-11.450.761[25]

37. El 4 de febrero de 2025, el Juzgado 2 Promiscuo del Circuito de *Cedro (Roble)* admitió la acción de tutela y negó la solicitud de medida provisional. Al respecto, indicó que a la fecha de interposición del amparo la señora *Valentina* contaba con una medida de protección otorgada por la UNP con la cual se le garantizaban sus derechos fundamentales, por lo menos hasta que se decidiera la acción de tutela[26].

38. **Unidad Nacional de Protección (UNP).** El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UNP solicitó ser tenida como única accionada dentro del proceso, en atención a que el Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo (CTAR) y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) no tienen personería jurídica propia. De otro lado, precisó que la accionante es beneficiaria del programa de protección desde el año 2019, en atención a la calidad de defensora de derechos humanos, razón por la cual le fueron realizados los estudios de riesgo con órdenes de trabajo No. OT1 de 2022, OT2 de 2023 y OT3 de 2024, en los que se determinó un nivel de riesgo extraordinario. Sin embargo, precisó que, en el año 2024, mediante la Resolución No. 1234 del 16 de septiembre de 2024, se adoptaron las recomendaciones del CERREM consistentes en ajustar las medidas de protección de la accionante, de la siguiente manera: “[f]inalizar un (1) vehículo convencional y una (1) persona de protección. Ratificar una (1) persona de protección, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado con enfoque de género”.

39. En este sentido, la accionada indicó que el nivel de riesgo ponderado de la señora *Valentina* de 50,55% es leve, por lo que, en estos casos, el CERREM recomienda las

medidas blandas de protección adoptadas mediante la mencionada Resolución No. 1234. Agregó que estas salvaguardas no son vitalicias, sino que varían con el tiempo debido al cambio de las circunstancias que dieron origen al nivel de riesgo extraordinario y que la UNP ha respetado los derechos de la actora, en observancia de los artículos 2.4.1.2.6 y 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015. Finalmente, advirtió que la acción de tutela es improcedente para cuestionar actos administrativos, más aún cuando en ellos se plasman decisiones que provienen de un procedimiento riguroso y técnico adelantado por la entidad, dentro del estudio de nivel de riesgo realizado a la accionante[27].

40. **Ministerio de Interior.** La directora jurídica del Ministerio del Interior expuso que el estudio de los derechos y pretensiones alegados en la demanda de tutela se encontraban al margen de su competencia, por lo que solicitó que se declarara su falta de legitimación por pasiva[28].

1. Decisiones judiciales objeto de revisión

41. **Juzgado 2 Promiscuo del Circuito de Cedro (Roble).** El 18 de febrero de 2025, el juzgado de la referencia negó el amparo de los derechos la vida, a la integridad personal y a la igualdad de la accionante, al considerar que la UNP dio cumplimiento a las subreglas establecidas por la Corte, en relación con el contenido y alcance del derecho al debido proceso, en el marco del análisis de los actos administrativos proferidos respecto de la valoración del nivel de riesgo y el ajuste de las medidas de protección.
42. Lo anterior, por cuanto al examinar el contenido de la Resolución No. DGRP 1234 de 2024, que ajustó las medidas de protección de la señora *Valentina*, concluyó que, si bien el nivel de riesgo continuaba siendo calificado como extraordinario, este había disminuido en comparación con la evaluación del año anterior, en atención a que la UNP tuvo en cuenta las presuntas amenazas de las que había sido víctima la actora, la inminencia del presunto

peligro y su situación particular como defensora de derechos humanos. En este sentido, concluyó que el ajuste del esquema de seguridad no fue arbitrario o caprichoso, sino que atendió al estudio de las particularidades del caso[29].

43. **Impugnación.** El 21 de febrero de 2025, la señora *Valentina* impugnó la decisión del juez de instancia, al considerar que, en ninguna de las resoluciones expedidas por la UNP le fue notificado el porcentaje correspondiente al nivel de riesgo asignado en cada reevaluación, y que solo tuvo conocimiento de dicha ponderación, cuando la entidad accionada dio respuesta a la acción de tutela.
44. En este contexto, sostuvo que, conforme con lo decidido por la Corte en las sentencias T-123 de 2023 y T-432 de 2024, que resolvieron acciones de tutelas con supuestos fácticos similares, se ha protegido los derechos fundamentales de accionantes cuando (i) la UNP incurre en un análisis inexacto en la matriz de riesgo, al omitir la valoración de hechos amenazantes y de las alertas tempranas emitidas por la defensoría del Pueblo; (ii) no informa al interesado el porcentaje de riesgo asignado en la matriz de valoración; y (iii) no explica de manera suficiente por qué la disminución del porcentaje del nivel de riesgo justificaba la reducción de las medidas de protección previamente reconocidas.
45. En consecuencia, estimó que en su caso se omitió valorar adecuadamente las alertas tempranas citadas en el estudio de reevaluación, así como las manifestaciones realizadas por los dos hombres de protección en las tres últimas reevaluaciones llevadas a cabo, en las que advirtieron sobre la peligrosidad de los territorios por los que se desplaza. Asimismo, cuestionó que el estudio de riesgo no valoró realmente las actividades que desarrolla, como los procesos de restitución de tierras o los que adelanta ante la JEP, ni los peligros que de estas acciones se desprenden[30].
46. **Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de *Guayacán (Roble)*.** El

17 de marzo de 2025, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de *Guayacán* confirmó la sentencia de primera instancia. A su juicio, los actos administrativos expedidos por la UNP contenían un análisis detallado y exhaustivo de la situación particular de la actora, y con fundamento en ello adoptaron las medidas de seguridad que la entidad estimó idóneas para afrontar el riesgo identificado.

47. En relación con la reevaluación del riesgo realizada en el año 2024, el tribunal consideró que, aunque la accionante continuaba calificada en el nivel extraordinario por el desarrollo de sus actividades, se evidenció una disminución en la intensidad de las amenazas y un mayor desarrollo de sus labores en el departamento del *Roble*, con menor injerencia en el de *Nogal*, circunstancias que justificaron el ajuste del esquema de protección dispuesto originalmente. En este sentido, señaló que no le corresponde al juez de tutela cuestionar la efectividad del estudio de seguridad que sirve de soporte para determinar las medidas protección, pues para ello existen los medios ordinarios. Añadió que, en el marco de tales mecanismos, la actora incluso podría solicitar la adopción de medidas preventivas, como la suspensión provisional del acto administrativo cuestionado[31].

III. TRÁMITE EN SEDE DE REVISIÓN

48. La Sala de Selección de Tutelas número Diez de la Corte Constitucional, en auto del 31 de octubre de 2025, decidió seleccionar y acumular los casos de la referencia y asignarlos al despacho del magistrado Miguel Polo Rosero. Para el efecto, se invocaron los criterios (i) *objetivo*: posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional; y (ii) *subjetivo*: urgencia de proteger un derecho fundamental. El 15 de noviembre siguiente la Secretaría General de la Corte remitió el expediente al magistrado sustanciador.
49. El 2 de febrero de 2026, el magistrado ponente profirió un auto mediante el cual vinculó a

la Fiscalía General de la Nación (en adelante, FGN) y además, decretó pruebas para esclarecer, en general, (i) la existencia de denuncias realizadas por los accionantes ante la citada entidad; (ii) nuevos hechos amenazantes frente a los cuales los actores hubiesen estado expuestos con posterioridad a la interposición de las acciones de tutela de la referencia; y (iii) la eventual modificación de las medidas de seguridad dispuestas por la UNP[32]. En atención al auto de pruebas se recibieron las respuestas que se relacionan a continuación:

TABLA 1. RESPUESTAS AL AUTO DE PRUEBAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN EL EXPEDIENTE T-11.275.704

PARTE	RESPUESTA
FGN	El 10 de febrero de 2026, la Fiscal 12 Seccional para Investigar Amenazas contra Defensores de Derechos Humanos y Servidores Públicos informó que el accionante interpuso denuncia el 31 de marzo de 2025, por el <i>delito de amenazas</i> contra defensores de derechos humanos y servidores públicos del artículo 188E del Código Penal, con noticia criminal número 1234, la cual se encuentra activa y en etapa de indagación. Al respecto, resaltó que el día 22 de abril de 2025 solicitó ante la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional medidas de protección a favor del accionante, y el 9 de junio de 2025 se emitió orden a policía judicial. Agregó que, en este último día, se acumuló a la mencionada noticia criminal “<i>la NUNC 5678, por tratarse de los mismos hechos</i>”[33]. Adjuntó la denuncia, las solicitudes de protección y la orden a policía judicial. El 11 de febrero de 2026, el director de Protección y Asistencia Encargado de la FGN informó que revisadas las bases de datos de esa dirección, no se encontró solicitud de evaluación técnica de amenaza y riesgo del accionante, en ningún despacho fiscal. A su vez, resaltó que el actor tampoco se encuentra incluido en el Programa de Protección a Testigos, Víctimas e Intervinientes en el proceso penal. Conforme a lo anterior, solicitó la desvinculación de esa dependencia[34]. El 11 de febrero de 2026, la Dirección Seccional de <i>Sietecueros</i> de la FGN informó que, en relación con el señor <i>Juan</i>, se registraron los siguientes procesos: (i) Noticia criminal 4321, por el delito de amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos, en estado inactivo y a cargo de la Fiscalía 12 de Unidad de Amenazas de Defensores Derechos Humanos; (ii) Noticia criminal 1234, por el delito de amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores público, en estado activo y a cargo de la Fiscalía 12 de Unidad de Amenazas de Defensores Derechos Humanos; y (iii) Noticia criminal 3328, por el delito de hurto calificado en estado inactivo[35].

UNP[36]

El 11 de febrero de 2026, la jefe de la Oficina Jurídica de la UNP informó que el accionante fue beneficiario de medidas de protección en el marco del mecanismo extraordinario de emergencia, mediante acto administrativo 2833 del 4 de abril de 2025, consistentes en un chaleco blindado y el uso de la línea de vida 103. Agregó que, en la sentencia C-222 de 2025, la Corte declaró inexecutable el Decreto Legislativo 137 del 5 de febrero del año en cita. Sin embargo, resaltó que, en atención al exhorto realizado en dicha decisión, dirigido a que la UNP siga otorgando medidas de protección para el manejo de la situación en la subregión del Catatumbo, la entidad mantuvo la medida en favor del accionante hasta la actualidad. Finalmente, aclaró que no existe un acto posterior que ordene la finalización del chaleco, el cual le fue implementado efectivamente al accionante.

Por otra parte, el 19 de febrero de 2026, la jefe de la Oficina Jurídica de la UNP remitió una nueva comunicación a la Corte, en la que referenció que no figuran registros de órdenes de trabajo iniciadas, ni agendamientos en favor del accionante, pues fue evaluado en virtud del Mecanismo Extraordinario de Emergencia (MEE)[37].

Juan

Guardó silencio.

Tabla 2. Respuestas al auto de pruebas de la Corte Constitucional en el expediente T-11.450.761

Parte
Juzgado 2
Promiscuo del
Circuito
de Cedro
(Roble)[38]

Respuesta
El 5 de febrero de 2026 remitió el expediente del proceso de tutela de primera y segunda instancia.

El 6 de febrero de 2026, mediante correo electrónico, la accionante indicó que la UNP ordenó una nueva evaluación de riesgo conforme a la cual se emitió la Resolución DGRP 91011 del 29 de diciembre de 2025, que le fue notificada el 30 de diciembre siguiente, en virtud de la cual se adoptaron las medidas de protección consistentes en “**Artículo 2º:** (...) *Ajustar las medidas de protección a esquema tipo ligero de la siguiente manera: Ratificar una (1) persona de protección e implementar un apoyo de transporte en cuantía de un (1) SMMLV. Ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado con enfoque de género*”.

Al respecto, la accionante indicó que:

- (i) El mencionado acto administrativo se profirió 9 meses después del estudio de reevaluación que se le adelantó por parte de la UNP, el 4 de abril de 2025.
- (ii) El 22 de junio del 2025, la oficial de protección y analista de derechos humanos de la ONU, mediante correo electrónico remitido a la analista de riesgo del Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo de la UNP, manifestó las situaciones de alto riesgo a las que se enfrenta por las actividades que desarrolla y recomendó que se garantizara su protección con medidas más ajustadas a su riesgo. Sin embargo, esta circunstancia no es valorada en el mencionado acto administrativo.
- (iii) El 24 de julio de 2025, recibió una amenaza de parte del frente 28 de las disidencias de las FARC, en atención a que uno de los asociados de la fundación que representa, es reclamante de un predio ante la URT y que denunció esta amenaza ante la FGN. Añadió que esta última fue remitida como novedad a la UNP y, en ella, se resaltó el riesgo latente al que está expuesta.
- (iv) Los estudios de seguridad de reevaluación y la motivación de la UNP para emitir la mencionada resolución, se fundamentaron en que diferentes autoridades indicaron que no contaban con registros de amenazas en su contra. Al respecto, resaltó que sí ha sido víctima de ellas, las puso en su momento en conocimiento de la Estación de Policía y la Personería Municipal de *Mano de oso*, al igual que le remitió al analista de riesgo de la accionada, copia de las denuncias radicadas frente a la FGN.
- (v) La resolución reconoce, pero no valora en debida forma, el riesgo al que se enfrenta derivado de la gravedad de los casos que adelanta la fundación que representa ante la JEP.
- (vi) El acto administrativo admite la sistematicidad de las amenazas en su contra, la vulnerabilidad de sus desplazamientos en transporte público con el hombre de protección, la complejidad del territorio y su riesgo como excepcional. Sin embargo, ordena un esquema de protección ligero que no sule su necesidad de salvaguarda.
- (vii) No interpuso recurso de reposición frente a la mencionada resolución, por el agotamiento que ha tenido dado el desarrollo del proceso frente a la UNP. Además, resaltó que pasados 24 días sin que la UNP adoptara la modificación resuelta a su esquema de protección, el 23 de enero de 2026 presentó derecho de petición con el objeto de que se implementaran el esquema ligero asignado. Sobre este aspecto, resaltó que, en respuesta del 30 de enero del 2026, la UNP le informó que se encontraba adelantando la recopilación de los diferentes requisitos jurídicos, a fin de poder implementar la medida de apoyo de transporte de 1 SMMLV.

Finalmente, la accionante manifestó lo siguiente: “(...) *Llevo más de un año en esta batalla, que ha sido desgastante física y emocionalmente intentando que mi vida no quede en manos de los grupos armados a los que denuncio, razón por la que también solicite al CIDH tomar medidas cautelares sobre mi situación de seguridad, porque no puede ser que mientras nosotros le apostamos a una paz digna y restaurativa para las víctimas, el Estado colombiano nos abandone*”.

El 11 de febrero de 2026, el director de Protección y Asistencia Encargado de la FGN informó que revisadas las bases de datos de esa dirección, no se encontró solicitud de evaluación técnica de amenaza y riesgo de la accionante, en ningún despacho fiscal. A su vez, resaltó que la señora *Valentina* tampoco se encuentra incluida en el Programa de Protección a Testigos, Víctimas e Intervinientes en el proceso penal. Conforme con lo anterior, solicitó la desvinculación de esa dependencia[40].

El 11 de febrero de 2026, la Dirección Seccional de Norte de Santander de la FGN informó que, en relación con la accionante, encontró múltiples noticias criminales, sin embargo advirtió que ninguno de los despachos fiscales que adelantan esas causas pertenecen a esa dirección seccional. Al respecto, anexó un listado de los siguientes procesos:

(i) Noticia criminal número 001, por el delito de prevaricato por omisión, en estado activo, en calidad de denunciante y testigo, y a cargo de la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia; (ii) noticia criminal 002, por el delito de prevaricato por acción, en estado activo, en calidad de denunciante y testigo, y a cargo de la Fiscalía 01 Unidad ante el Tribunal de Distrito Judicial de *Guayacán*; (iii) noticia criminal 003, por el delito de amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos, en estado activo, en calidad de denunciante y víctima, y a cargo de la Fiscalía 11 Unidad Especializada de *Guayacán*; (iv) noticia criminal 004, por el delito de calumnia, en estado activo, en calidad de denunciante y víctima, y a cargo de la Fiscalía 03 Unidad Local de *Laurel de cera*; (v) noticia criminal 005, por el delito de amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos, en estado activo, en calidad de denunciante y víctima, y a cargo de la Fiscalía 11 Unidad Especializada de *Guayacán*; (vi) noticia criminal 006, por el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, en estado inactivo, en calidad de denunciante, y a cargo de la Fiscalía 04 Unidad Seccional de *Laurel de cera*; (vii) noticia criminal 007, por el delito de interés indebido en la celebración de contratos, en estado activo, en calidad de denunciante, y a cargo de la Fiscalía 03 Unidad Seccional de *Laurel de cera*; (viii) noticia criminal número 008, por el delito de injuria, en estado inactivo, en calidad de denunciante y víctima, y a cargo de la Fiscalía 04 Unidad Seccional de *Laurel de cera*; (ix) noticia criminal 009, por el delito de interés indebido en la celebración de contratos, en estado activo, en calidad de denunciante, y a cargo de la Fiscalía 04 Unidad Seccional de *Laurel de cera*; (x) noticia criminal 0010, por el delito de calumnia, en estado inactivo, en calidad de denunciante y víctima, y a cargo de la Fiscalía 02 Unidad Local de *Rodamonte*; (xi) noticia criminal 0011, por el delito de amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos, en estado inactivo, en calidad de denunciante y víctima, y a cargo de la Fiscalía 11 Unidad Especializada de *Guayacán*; (xii) noticia criminal 0012, por el delito de amenazas, en estado inactivo, en calidad de testigo, y a cargo de la Fiscalía 27 Unidad Seccional de *Chanul*; (xiii) noticia criminal 0013, por el delito de amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos, en estado inactivo, en calidad de denunciante y víctima, y a cargo de la Fiscalía 11 Unidad Especializada de *Guayacán*; (xiv) noticia criminal 0014, por el delito de injuria, en estado activo, en calidad de denunciante y víctima, y a cargo de la Fiscalía 04 Unidad Local de *Laurel de cera*; (xv) noticia criminal 0015, por el delito de amenazas, en estado inactivo, en calidad de denunciante y víctima, y a cargo de la Fiscalía 11 Unidad Especializada de *Guayacán*; (xvi) noticia criminal 0016, por el delito de amenazas, en estado inactivo, en calidad de denunciante, y a cargo de la Fiscalía 43; Unidad de Fe Publica, Patrimonio Económico y otros de *Guayacán*; (xvii) noticia criminal 0017, por el delito de amenazas, en estado inactivo, en calidad de denunciante, y a cargo de la Fiscalía 11 Unidad Especializada de *Guayacán*; (xviii) noticia criminal 0018, por el delito de peculado por apropiación, en estado activo, en calidad de denunciante y víctima, y a cargo de la Fiscalía 04 Unidad Seccional de *Laurel de cera*; (xix) noticia criminal 0019, por el delito de peculado por apropiación, en estado inactivo, en calidad de denunciante y testigo, y a cargo de la Fiscalía 02 Unidad ante el Tribunal de Distrito Judicial de *Guayacán*; y (xx) noticia criminal 0020, por el delito de hurto, en estado inactivo, en calidad de denunciante, y a cargo de la Fiscalía 26 Unidad Local de *Chanul*.

El 11 de febrero de 2026, la Fiscalía 11 Unidad Especializada de *Guayacán* indicó que, respecto de la accionante, adelanta las noticias criminales 005 y 003, por el delito de amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos, en estado activo, en calidad de denunciante y víctima. Agregó que, de conformidad con el informe de investigador de campo del 3 de febrero de 2025, se ofició al Departamento de Policía del *Roble* para que adoptara las medidas de protección policivas, y a la UNP para que realizara el estudio de riesgo a la accionante. Agregó que, el 11 de febrero de 2026, libró orden a policía judicial para la recepción de entrevistas.

UNP[41]

El 11 de febrero de 2026, la jefe de la Oficina Jurídica de la UNP informó que la situación de riesgo de la accionante fue valorada por temporalidad y, en consecuencia, mediante la Resolución DGRP 1234 de 2024, se conservó una calificación de riesgo extraordinario, y por recomendación del CERREM de Mujeres se adoptaron las medidas de protección consistentes en “[f]inalizar un (1) vehículo convencional y una (1) persona de protección. Ratificar una (1) persona de protección, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado con enfoque de género”. Agregó que el recurso de reposición interpuesto por la accionante en contra de dicho acto se resolvió de manera desfavorable mediante la Resolución DGRP 5678..

Agregó que la entidad dio apertura a una nueva orden de trabajo y valoró los hechos sobrevinientes relacionados por la accionante en su condición de población dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas. Al respecto, resaltó que en atención a los nuevos hechos de amenazas, en el examen de riesgo se concluyó que la accionante “*continúa expuesta a un riesgo excepcional aumentando su ponderación en la matriz con respecto al estudio de nivel de riesgo anterior, toda vez que ha recibido intimidaciones directas, dado a sus diferentes pronunciamientos, lo que la expone al interés de los grupos armados de diferentes departamentos de manera directa e individualizada*”.

En consecuencia, explicó que una vez evaluada la situación de riesgo por el CERREM de Mujeres, se expidió la Resolución DGRP 91011 de 2025 del 29 de diciembre de 2025, en virtud de la cual se adoptaron las siguientes medidas de protección en favor de la accionantes: “**Artículo 2°:** (...) *Ajustar las medidas de protección a esquema tipo ligero de la siguiente manera: Ratificar una (1) persona de protección e implementar un apoyo de transporte en cuantía de un (1) SMMLV. Ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado con enfoque de género*”.

Agregó que las medidas de protección adoptadas en favor de la accionante tendrán una temporalidad inicial de 12 meses; que se encuentra adelantando las gestiones administrativas para otorgar el apoyo de transporte de 1 SMMLV; y que el mencionado acto administrativo también dispuso por recomendación del CERREM Mujeres remitir el caso al (i) ICETEX, para que la accionante sea incluida dentro de las líneas especiales de crédito para continuar sus estudios de pregrado, (ii) a la Secretaría de Educación Nacional, para que brinde apoyo con herramientas tecnológicas como computador para la hija de la accionante, y (iii) al Servicio Público de Empleo, para estudiar la viabilidad de incluir a la accionante en un programa de empleabilidad.

De otra parte, el 19 de febrero de 2026, la jefe de la Oficina Jurídica de la UNP remitió una nueva comunicación a la Corte en la que referenció las diferentes órdenes de trabajo y los registros del CERREM mujeres en el caso de la accionante[42].

1. CONSIDERACIONES

1. Competencia

50. Esta Sala de Revisión es competente para proferir sentencia en las acciones de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86.2 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

1. Análisis de los requisitos de procedencia en los casos concretos

(i) Legitimación por activa

51. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede acudir a la acción de tutela para reclamar ante los jueces, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección preferente e inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados. En este caso, las acciones de tutela fueron presentadas directamente por *Juan* (T-11.275.704) y *Valentina Rubio* (T-11.450.761), a nombre propio, siendo titulares de los derechos fundamentales que se consideran vulnerados con ocasión de las decisiones de la UNP, sobre la adopción o la disminución de las medidas de protección prevista a su favor, respectivamente.

(ii) Legitimación por pasiva

52. La legitimación en la causa por pasiva hace referencia a la aptitud legal de la autoridad o, excepcionalmente el particular[43], contra quien se dirige el amparo, para ser llamado a responder por la alegada vulneración o amenaza del derecho fundamental. En el asunto bajo estudio, las acciones de tutela se instauraron en contra de la **UNP**, entidad pública a la cual se le pueden exigir las acciones necesarias para poner fin a la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, pues a ella le atribuyen las presuntas omisiones en el proceso de evaluación del riesgo y adopción de las medidas de protección. Lo anterior, en la medida en que dentro de las funciones de dicha entidad se encuentra la de definir y modificar las medidas de seguridad de quienes son titulares de una garantía especial de protección por parte del Estado[44]. En consecuencia, se satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva.

53. De otro lado, la Sala advierte que, en auto del 4 de febrero de 2025, el Juzgado 2 Promiscuo del Circuito de *Cedro* admitió la acción de tutela que en esta Corte se identifica con la radicación **T-11.450.761** y vinculó al trámite al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), al Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo (CTAR) y al Ministerio del Interior. A su vez, en sede de revisión, mediante auto del 2 de febrero de 2026, el magistrado sustanciador vinculó en calidad de tercero con interés a la Fiscalía General de la Nación.
54. Sobre el particular, la Sala considera que, en primer lugar, el **CERREM** y el **CTAR** carecen de personería jurídica propia, en tanto constituyen instancias técnicas y de coordinación interinstitucional que hacen parte de la estructura funcional de la Unidad Nacional de Protección, conforme con lo previsto en los artículos 2.4.1.2.38[45] y 2.4.1.2.26[46] del Decreto 1066 de 2015, por lo que no se trata de una legitimación por pasiva diferente a la de la UNP. En segundo lugar, respecto del **Ministerio del Interior**[47] y de la **Fiscalía General de la Nación**, la Corte advierte que dichas entidades no ostentan (i) competencia para evaluar el nivel de riesgo de los accionantes, (ii) ni para definir la procedencia, modificación o supresión de las medidas individuales de protección, función que corresponde a la citada Unidad Nacional de Protección, en el marco del Programa de Prevención y Protección.
55. En particular, si bien la UNP se encuentra adscrita al Ministerio del Interior, esta circunstancia no implica que dicha cartera tenga facultades para intervenir de manera directa en la ejecución del referido programa, ni en la adopción de decisiones relacionadas con la valoración del riesgo o la definición de esquemas individuales de protección, competencias que han sido asignadas de manera específica a la UNP, conforme con el Decreto 1066 de 2015 y la normativa que regula su estructura y funciones. En consecuencia, al no evidenciarse legitimación en la causa por pasiva frente a estas entidades, la Sala dispondrá su desvinculación del presente trámite.

(iii) Inmediatez

56. Este Tribunal ha expuesto que el propósito de la acción de tutela es asegurar la protección inmediata de los derechos fundamentales, como se infiere de lo previsto en el artículo 86 de la Constitución. Esto significa que este instrumento judicial, por querer del Constituyente, corresponde a un medio de defensa previsto para dar una respuesta oportuna, en aras de garantizar la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza, lo que se traduce en la obligación de procurar su ejercicio dentro de un plazo razonable, pues de lo contrario no se estaría ante el presupuesto material para considerarlo afectado.
57. Si bien la Constitución y la ley no establecen un término de caducidad, en la medida en que lo pretendido con el amparo es la protección concreta y actual de los derechos fundamentales, la jurisprudencia ha señalado que le corresponde al juez de tutela –en cada caso en concreto– verificar si el plazo fue razonable. Para tal efecto, deben considerarse las circunstancias personales del actor, su diligencia, sus posibilidades reales de defensa y el surgimiento de derechos de terceros. Este cálculo se realiza entre el momento en que se genera la actuación que causa la vulneración o amenaza del derecho y aquél en la que el presunto afectado acude al amparo para solicitar su protección.
58. En el caso concreto, en el expediente **T-11.275.704**, la UNP asignó un chaleco blindado al accionante con ocasión del mecanismo extraordinario de emergencia dispuesto en el Decreto 137 de 2025 y expidió el acto administrativo 2833 del 4 de abril de 2025. Al respecto, el señor *Juan* interpuso la acción de tutela el 11 de abril siguiente, es decir, 7 días después, término que la Corte considera razonable para su radicación.

59. De otro lado, respecto del expediente **T-11.450.761**, mediante la Resolución DGRP 1234 de 16 de septiembre 2024, la UNP modificó las medidas de protección de la accionante y resolvió de manera desfavorable el recurso de reposición interpuesto contra dicha decisión mediante la Resolución DGRP 5678 del 24 de enero de 2025. La acción de tutela se interpuso el 31 de enero siguiente, esto es, 7 días después de que quedó en firme la decisión cuestionada. Por ende, la Sala considera que la demanda también cumple con el requisito de inmediatez.

(iv) Subsidiariedad

60. De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto Ley 2591 de 1991, el requisito de subsidiariedad se sujeta a una regla general, por virtud de la cual la acción de tutela es improcedente siempre que exista un mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para resolver el problema jurídico sometido a decisión y no exista el riesgo de que opere un perjuicio irremediable respecto de los derechos alegados. A partir de este mandato, surgen dos reglas que operativizan su aplicación práctica, a saber: (i) el amparo es procedente de forma definitiva, si no existen medios judiciales de protección que sean idóneos y eficaces para resolver el asunto sometido a consideración del juez; y (iii) el amparo es procedente de manera transitoria, cuando la persona disponga de dichos medios, pero exista la posibilidad de que se configure un perjuicio irremediable. En este caso, la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario[48].

61. Un mecanismo judicial es *idóneo*, si es materialmente apto para resolver el problema jurídico planteado y es capaz de producir el efecto protector de los derechos fundamentales. Por su parte, es *eficaz*, cuando permite brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados[49]. Lo anterior implica que el juez constitucional no puede valorar la idoneidad y la eficacia del medio de defensa judicial en abstracto. Por

el contrario, debe determinar si, de acuerdo con las condiciones particulares del accionante y los hechos y circunstancias que rodean el caso, dicho medio le permite ejercer la defensa de los derechos que estima vulnerados de manera oportuna e integral[50].

62. Por su parte, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el perjuicio irremediable se caracteriza por ser (i) inminente, es decir, que la lesión o afectación al derecho está por ocurrir; (ii) grave, esto es, que el daño del bien jurídico debe ser de una gran intensidad; (iii) urgente, en tanto que las medidas para conjurar la violación o amenaza del derecho se requieren con rapidez; e (iv) impostergable, porque se busca el restablecimiento de forma inmediata[51].

63. En criterio de esta Sala de Revisión, si bien en principio la acción de tutela no resulta procedente frente a las decisiones de la UNP relacionadas con los esquemas de protección, toda vez que tales actos administrativos pueden ser controvertidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, también es cierto que este Tribunal ha señalado que esas controversias trascienden el examen de mera legalidad, cuando comprometen de manera directa la salvaguarda urgente de la vida y la seguridad personal de los accionantes. En esta medida, exigir a los solicitantes que acudan exclusivamente a la vía contenciosa resulta desproporcionado, ya que su situación de riesgo podría agravarse durante el prolongado tiempo que demandan dichos trámites, incluso en presencia de solicitudes de medidas cautelares. Además, en este ámbito se impone al Estado el deber de brindar una respuesta inmediata y eficaz, por lo que la acción de tutela, en escenarios como los expuestos, se torna en un medio definitivo de protección[52].

64. En efecto, en los casos bajo examen, se presenta precisamente la hipótesis exceptiva previamente mencionada, toda vez que, en los dos casos acumulados, se demanda la ocurrencia de hechos que tendrían la capacidad de afectar, de forma irreversible, la vida y seguridad personal de los accionantes, tanto por las amenazas recibidas de forma directa,

como por los ataques que han tenido en sus bienes y en su integridad. En concreto, en el expediente T-11.275.704, el señor *Juan* explicó que, por su cargo en el municipio de *Yarumo (Sietecueiros)*, el 22 y 24 de febrero de 2025 fue víctima de amenazas directas en su contra por hombres que se identificaron como integrantes del ELN, y el 25 de marzo siguiente, varias personas realizaron cuatro detonaciones con arma de fuego contra su residencia. De otro lado, en el expediente T-11.450.761, la señora *Valentina* indicó que, en atención a sus actividades como representante legal de la Fundación *Valientes*, el acompañamiento de procesos de reclamación de tierras en diferentes territorios del país y la denuncia de diferentes hechos de corrupción, ha sido objeto de múltiples amenazas. Por lo anterior, se considera cumplido el requisito de subsidiariedad, ya que no existe otro medio de defensa judicial que brinde la misma idoneidad que la acción de tutela, para dar respuesta inmediata a las controversias planteadas.

65. Además, resulta relevante destacar que la accionante del expediente con radicado **T-11.450.761** ostenta la calidad de sujeto de especial protección constitucional, en razón a su labor como defensora de derechos humanos y representante judicial de víctimas del conflicto armado. Esta condición incide directamente en el análisis de idoneidad y eficacia del mecanismo judicial ordinario en el mencionado caso y refuerza la conclusión, según la cual, la acción de tutela se erige como el mecanismo definitivo para la protección de sus derechos[53].

1. Problema jurídico y estructura de la decisión

66. Aunque los accionantes invocaron la vulneración de diversos derechos fundamentales - entre ellos, la vida, la seguridad personal, la seguridad social, la integridad física, el trabajo y el debido proceso-, lo cierto es que las pretensiones y los argumentos expuestos en ambos expedientes permiten advertir que la controversia se circunscribe a determinar si la UNP garantizó de manera efectiva los derechos a la seguridad personal y al debido proceso administrativo de los demandantes[54].

67. Conforme con lo expuesto, la Sala deberá determinar: ¿si la UNP vulneró los derechos a la seguridad personal y al debido proceso de los accionantes, al expedir los actos administrativos cuestionados y adoptar mediante ellos las decisiones por medio de las cuales evaluó su nivel de riesgo y determinó las medidas de protección aplicables, presuntamente sin motivación suficiente y sin considerar de manera integral las amenazas, antecedentes y elementos contextuales relevantes de cada caso?
68. Para resolver el problema jurídico planteado, esta Sala Novena de Revisión (i) reiterará la jurisprudencia sobre el derecho a la seguridad personal, (ii) así como sobre el alcance del debido proceso administrativo y el procedimiento de calificación del riesgo a cargo de la UNP. Luego, (iii) se pronunciará sobre la ruta ordinaria de protección individual que asume la citada entidad conforme al Decreto 1066 de 2015 y el mecanismo extraordinario de emergencia dispuesto en el Decreto Legislativo 137 del 5 de febrero de 2025; (iv) hará referencia al deber de protección del Estado de los servidores públicos y los defensores de derechos humanos; y (v) resolverá los casos concretos.

1. Derecho a la seguridad personal. Reiteración de jurisprudencia. Reiteración de la sentencia T-434 de 2025

69. La jurisprudencia constitucional ha precisado que la seguridad personal tiene una triple connotación, en tanto se constituye como un valor constitucional, un derecho colectivo y un derecho fundamental.
70. Así, el fundamento constitucional del derecho a la seguridad personal se encuentra, de una parte, en el preámbulo de la Constitución que expresa la voluntad del pueblo soberano de asegurar la vida, la convivencia y la paz; y, de otra, en el artículo 2, que asigna a las autoridades la obligación de proteger a todas las personas residentes en

Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. A partir de estas disposiciones, la jurisprudencia ha admitido que la seguridad constituye un eje esencial del orden público, en tanto brinda *“las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional”*[55].

71. En su dimensión de derecho colectivo, la seguridad personal se predica de todos los miembros de la sociedad que pueden verse afectados *“por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social, como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (Art. 88, C.P.)”*[56].
72. En cuanto a su connotación de derecho fundamental, la seguridad personal es un derecho innominado y autónomo. Aunque no aparece expresamente consagrado en el Título II de la Constitución, la Corte ha admitido su existencia en virtud de su estrecha relación con la dignidad humana (CP art. 1) y con el deber estatal de garantizar el goce efectivo de los derechos a la vida e integridad personal (CP arts. 2 y 11). Asimismo, este derecho encuentra respaldo en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que, conforme con el artículo 93.1 del Texto Superior, integran el bloque de constitucionalidad, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 7.1), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9.1) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 3). En su carácter fundamental, la seguridad personal faculta a las personas a exigir de las autoridades una protección adecuada frente a amenazas que exceden los niveles de riesgo que razonablemente deben asumirse en la vida en sociedad, esto es, cuando se trata de riesgos extraordinarios o extremos que trascienden los ordinarios de la cotidianidad[57].
73. En este sentido, el riesgo al que se refiere la protección del derecho a la seguridad personal debe entenderse, con mayor exactitud, como **amenaza**, pues no basta con la mera existencia de una contingencia o la posibilidad abstracta de un daño, sino que debe

concurrir alguna manifestación o señal que permita suponer que la integridad de la persona se encuentra en peligro, más allá de las dificultades inherentes a la convivencia social. En consecuencia, la sola presencia de un riesgo –concebido como la posibilidad de que un evento ocurra o no– no configura por sí mismo la vulneración del derecho, se requiere, además, la verificación de amenazas concretas, entendidas como señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder, esto es, hechos reales que impliquen una alteración efectiva del goce pacífico de la tranquilidad y hagan prever que la integridad o la libertad de la persona corren un verdadero peligro[58].

74. La jurisprudencia de las distintas salas de revisión ha identificado cinco niveles de riesgo: (i) **mínimo**, asociado únicamente a contingencias naturales como la muerte o la enfermedad; (ii) **ordinario**, propio de las situaciones a las que se enfrentan en igualdad de condiciones todos los miembros de la sociedad; (iii) **extraordinario**, referido a un riesgo que “ninguna persona tiene el deber de soportar”, conforme con el principio de distribución equitativa de las cargas públicas; (iv) **extremo**, caracterizado por una amenaza a la vida o a la integridad personal que, además de extraordinaria, es grave e inminente; y (v) **consumado**, que implica la materialización del riesgo y, con ello, la vulneración efectiva de los derechos fundamentales del individuo. Sin embargo, de estos niveles, el Decreto 1066 de 2015 (*que actualmente regula la materia*) acogió parcialmente la citada clasificación, reconociendo los riesgos en tres categorías: ordinario, extraordinario y extremo[59].

75. La Corte ha sostenido, de manera reiterada, que del derecho a la seguridad personal se desprenden siete obligaciones específicas de respeto, protección y garantía a cargo de las autoridades estatales[60]. Dichas obligaciones delimitan el ámbito de protección de este derecho y se concretan así:

**Tabla 3. El derecho fundamental a la seguridad personal
obligaciones del Estado**

Obligaciones del Estado para la garantía del derecho fundamental a la seguridad personal

1. Identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados.
 2. Valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.
 3. Definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario o extremo identificado se materialice.
 4. Asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.
 5. Evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario y tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.
 6. Dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario y adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.
 7. La prohibición de adoptar decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas.
76. En consecuencia, quien alega la vulneración de sus derechos a la seguridad personal, a la vida o a la integridad física y solicita protección estatal debe acreditar, al menos de manera sumaria, que se encuentra expuesto a una amenaza y que está en una situación de vulnerabilidad o especial exposición respecto de su posible materialización. Sin embargo, corresponde al Estado la responsabilidad principal de determinar la naturaleza y la intensidad de la intimidación, con el fin de definir e implementar los medios de protección idóneos, específicos, adecuados y suficientes para evitar la concreción del daño.
1. **Alcance del debido proceso administrativo y del procedimiento de calificación de riesgo a cargo de la UNP. Reiteración de la sentencia T-434 de 2025**

77. De acuerdo con el Decreto 1066 de 2015, la competencia para determinar el nivel de riesgo al que se encuentra expuesta una persona y adoptar las medidas necesarias para su protección corresponde a la UNP, a través del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM). En ejercicio de esta función, y en atención al artículo 29 del Texto Superior, la UNP debe garantizar el respeto al debido proceso, lo que implica observar de manera oportuna las siguientes obligaciones: (i) identificar y valorar el riesgo extraordinario a partir de estudios contextuales y técnicos sobre la situación individual del afectado; (ii) definir e implementar medidas de protección adecuadas, suficientes y eficaces para evitar la concreción de la amenaza; (iii) realizar evaluaciones periódicas tanto del riesgo como de las medidas adoptadas; (iv) mitigar los efectos de las amenazas que lleguen a materializarse; y (v) abstenerse de adoptar decisiones que generen nuevos riesgos o incrementen los ya existentes[61].
78. Así, las medidas de protección que se adopten deben ajustarse a las circunstancias concretas de riesgo a las que se enfrenta la persona y considerar, además, su situación particular. En esta dirección, esta Corte ha señalado que la evaluación, valoración, determinación y resolución de las solicitudes orientadas a definir la protección de quienes aspiran a ser beneficiarios del programa de protección del Estado deben sustentarse en estudios técnicos y especializados que fundamenten las decisiones adoptadas y, en su caso, justifiquen la necesidad de implementar determinadas medidas. Lo anterior, en tanto el proceso de verificación debe salvaguardar el derecho al debido proceso de los beneficiarios, lo que impone a las entidades competentes el deber de argumentar de manera adecuada y técnica las decisiones de otorgar, modificar o suprimir las medidas de seguridad[62].
79. Este deber impone a la UNP la obligación de motivar de manera clara, suficiente y específica los actos mediante los cuales evalúa el riesgo de una persona y decide instaurar, modificar o disminuir las medidas de protección que se le hayan otorgado, pues solo bajo estas condiciones el interesado dispone de una posibilidad real de conocer y controvertir las razones que sustentan la decisión de la entidad sobre la necesidad de adoptar o no mecanismos orientados a garantizar su seguridad. Al respecto, para la Corte,

las mencionadas subreglas sobre la garantía del debido proceso administrativo, en relación con las evaluaciones de riesgo, buscan imponer un estándar de información suficientemente clara y detallada que permita el ejercicio del derecho de defensa de la persona evaluada[63]. En consecuencia, las decisiones de la UNP deben, como mínimo: (i) identificar todas las circunstancias y elementos relevantes en la valoración del nivel de riesgo; (ii) efectuar un análisis integral y pormenorizado de dichos factores, apoyado en estudios técnicos que determinen su naturaleza, alcance e intensidad; (iii) exponer de manera razonada los fundamentos por los cuales procede o no implementar medidas individuales de seguridad; (iv) precisar las acciones de prevención a adoptar; y (v) justificar por qué estas resultan idóneas para salvaguardar efectivamente la seguridad del interesado[64].

80. Conforme con lo anterior, en múltiples oportunidades, la Corte ha amparado el derecho al debido proceso de personas a quienes se les negó o modificó el esquema de protección, sin brindarles información completa sobre el porcentaje de riesgo asignado o las razones que fundamentaron tal decisión. Del mismo modo, ha encontrado la vulneración del citado derecho, cuando la UNP no ha justificado de manera suficiente las medidas adoptadas, o cuando ha sustentado sus conclusiones en la mera existencia de procesos penales en curso sin decisión de fondo, restando con ello credibilidad o gravedad a las denuncias presentadas por los solicitantes. En tales escenarios, esta Corporación ha ordenado a la UNP emitir una nueva resolución que observe los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional y garantice plenamente el derecho al debido proceso de los accionantes[65].

1. Ruta ordinaria de protección individual a cargo de la UNP. Reiteración de la sentencia T-434 de 2025

81. Con el propósito de calificar cada uno de los niveles de riesgo (ordinario, extraordinario y extremo), la UNP agrupó y sistematizó la “*matriz de calificación del riesgo*”, la cual está integrada por tres ejes: (i) amenaza, (ii) riesgo específico y (iii) vulnerabilidad, y cuyo

propósito es garantizar una definición objetiva y técnica del nivel de riesgo de una persona. Sin embargo, esta Corte ha aclarado que ello no significa que la calificación del riesgo sea un ámbito ajeno al juez de tutela, en la medida en que se han identificado falencias en algunas de las decisiones emitidas por dicha entidad[66].

Tabla 4. Matriz de calificación del riesgo[67].

Eje	Variables que se analizan
Amenaza	1. Realidad de la amenaza y las evidencias verificadas. 2. Individualidad de la amenaza. 3. Presunto acto generador de la amenaza. 4. Capacidad del actor para materializar la amenaza. 5. Interés del generador de la amenaza en el evaluado. 6. Inminencia de la materialización de la amenaza.
Riesgo específico	1. Condición. 2. Factor diferencial y de género. 3. Perfil. 4. Antecedentes personales del riesgo. 5. Análisis de contexto. 6. Riesgo de afectación de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personales.
Vulnerabilidad	1. Conductas y comportamientos. 2. Permanencia en el sitio de riesgo. 3. Vulnerabilidad asociada al entorno residencial. 4. Vulnerabilidad asociada al entorno donde desarrolla actividades y/o trabajo. 5. Vulnerabilidad asociada al entorno social y comunitario. 6. Vulnerabilidad en los desplazamientos (movilización del evaluado de un sitio a otro). 7. Vulnerabilidades marginales del núcleo familiar.

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.

82. El universo de beneficiarios de los esquemas de seguridad se clasifica en dos grandes grupos: (i) quienes reciben protección en razón del cargo, comenzando con el presidente de la República y otros servidores públicos de las distintas ramas del poder y entidades

públicas; y (iii) los particulares que reciben protección debido a su riesgo extraordinario o extremo, donde se encuentran las personas que conocemos como líderes sociales y defensores de derechos[68].

83. De acuerdo con el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, el procedimiento ordinario ante la UNP tiene seis etapas: (i) recepción de la solicitud (numeral 1); (ii) evaluación del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información, CTAR (numeral 3); (iii) examen del Grupo de Valoración Preliminar, GVP (numeral 4); (iv) recomendación del CERREM (numeral 5); (v) expedición del acto administrativo (numerales 6 y 7); y (vi) seguimiento y reevaluación (numerales 8, 9 y 10). Además, en los artículos 2.4.1.2.44, 2.4.1.2.45 y 2.4.1.2.46 del citado Decreto, se establecen las causales y procedimientos para valorar las medidas de protección. Por regla general, la UNP tiene la obligación de reevaluar, anualmente, el nivel de riesgo del beneficiario. Sin embargo, en eventos especiales, por lo general, por ocurrencia de hechos nuevos, puede procederse en ese sentido antes de que finalice dicho periodo[69].

84. El resultado de este procedimiento es el acto administrativo en el que se reconocen, modifican o niegan las medidas de protección, las cuales pueden ser de cinco tipos:

Tabla 5. Medidas de protección del Decreto 1066 de 2015[70]

Tipología	Contenido	Tipología	Contenido
Tipo ligero	• Brinda seguridad a una sola persona. • 1 escolta. • 1 apoyo de transporte hasta por dos (2) SMLMV.	Tipo 3	• Brinda seguridad a una sola persona. • 1 vehículo corriente o blindado. • 1 conductor. • 2 escoltas.
Tipo 1	• Brinda seguridad a una sola persona. • 1 vehículo corriente. • 1 conductor. • 1 escolta.	Tipo 4	• Brinda seguridad a una sola persona. • 1 vehículo blindado • 1 vehículo corriente • 2 conductores • Hasta 4 escoltas

Tipo 2

- Brinda seguridad a una sola persona.
- 1 vehículo blindado
- 1 conductor
- 1 escolta

Tipo 5

- Brinda protección a un grupo de 2 o más personas.
- 1 vehículo corriente o blindado.
- 1 conductor.
- 2 escoltas.

85. Si bien la Corte ha admitido que la UNP es la entidad que tiene la competencia, el talento humano y el conocimiento técnico para determinar el nivel de riesgo de una persona y las medidas de protección a adoptar, también ha señalado que esto supone que previamente la entidad ha identificado suficientemente el riesgo en que se encuentra la persona. Para ello debe valorar de manera técnica y específica las particularidades del caso y el contexto en que se encuentra. Todas estas consideraciones deben finalmente plasmarse en el acto administrativo que define la situación, de manera tal que el solicitante entienda el razonamiento que siguió la entidad y pueda controvertir los argumentos que no comparta[71].

1. El mecanismo extraordinario de emergencia dispuesto en el Decreto Legislativo 137 de 2025

86. En enero de 2025, en la región del Catatumbo escaló y se profundizó de manera inusitada la violencia, debido a la confrontación armada entre el Ejército de Liberación Nacional –en adelante ELN– y otros grupos armados organizados, como las disidencias de las extintas FARC-EP, así como ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil, lo que derivó en una crisis humanitaria, que –según la Defensoría del Pueblo– ha sido una de las más graves registradas en Colombia en las últimas décadas[72]. Al respecto, en el marco del Estado de conmoción interior “*en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*” declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 062 del 24 de enero de 2025[73], se adoptó el Decreto 137 del 5 de febrero del año en cita[74], en el que, según su artículo 1°, su objeto consistía en adoptar medidas

extraordinarias para la protección de personas, grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los derechos humanos (DDHH) y al Derecho Internacional Humanitario en el área de la conmoción.

87. Al respecto, el artículo 3 del Decreto Legislativo 137 de 2025 dispuso que, para la adopción de medidas extraordinarias de protección individual, la Unidad Nacional de Protección debía realizar una valoración del nivel de amenaza y vulnerabilidad de los solicitantes pertenecientes a los grupos contemplados en el Decreto 1066 de 2015 –entre ellos, líderes sociales, firmantes del Acuerdo de Paz, autoridades territoriales y servidores públicos–, teniendo en cuenta el grave deterioro del orden público, la seguridad ciudadana y la situación de emergencia humanitaria que motivó la declaratoria del estado de conmoción interior. En particular, la norma estableció que, tratándose de servidores públicos, dicha valoración debía considerar de manera especial la necesidad de garantizar su seguridad, para permitirles ejercer sus funciones y contribuir a la superación de las causas que dieron lugar a la declaratoria de la conmoción. Asimismo, dispuso que las medidas extraordinarias de protección individual serían implementadas por la UNP, a través del mecanismo extraordinario de emergencia (MEE).
88. A su vez, el artículo 4 del mencionado decreto estableció que durante la vigencia del Estado de conmoción, las órdenes de trabajo para la evaluación del riesgo y las solicitudes de protección en las rutas individual y colectiva que se adelantaran por el trámite ordinario debían pasar al trámite de emergencia, respecto de las personas que se encontraran en el área de influencia geográfica definida en el Decreto 062 de 2025. A su turno, el artículo 5 *ibidem* dispuso que la UNP reglamentaría el MEE, mediante protocolos y/o procedimientos.
89. Al respecto, de conformidad con la información aportada por la UNP dentro del expediente RE-377 y en el presente trámite de tutela, se resalta que el mecanismo extraordinario de emergencia se adoptó mediante la Resolución DGRG 0279 del 11 de febrero de 2025 y la UNP expidió un protocolo oficializado el 13 de marzo del año en cita. En este último

estableció “lineamientos operativos para su implementación inmediata”, a fin de que el instrumento fuese idóneo “para asegurar respuestas ágiles y diferenciales de protección individual y colectiva, incluidas en los artículos 2 y 3 del decreto, en los municipios priorizados, en atención a los hechos que motivaron la declaratoria de conmoción interior”[75]. Conforme con lo anterior, se destaca que el procedimiento del MEE se componía de las siguientes etapas[76]:

Tabla 6. Procedimiento del mecanismo extraordinario de emergencia.

Etapas	Contenido
Recepción de solicitudes	<i>Responsable:</i> Grupo de Servicio al Ciudadano (Gestores de Activación) <i>Actividades:</i> – Recibir Solicitudes de Protección individual o colectiva por los canales ordinarios. <i>Procedimiento:</i> registro de nombre, cédula, número de contacto y narración de los hechos, según solicitud en el correo electrónico.

**Valoración de
amenaza y
vulnerabilidad**

Responsable: Subdirección de Evaluación de Riesgo.

Actividades:

- Asignar el caso a un gestor de valoración (individual y colectivo).
- Realizar entrevista con la persona o comunidad afectada, analizar amenazas, vulnerabilidades y antecedentes de riesgo.
- Determinar si las medidas de protección existentes son idóneas.
- Aplicar el instrumento de valoración de la amenaza y la vulnerabilidad para cada uno de los casos.
- Hacer que los enlaces de cada entidad participen en la valoración de amenaza y riesgo. Los componentes del instrumento técnico de valoración de amenaza y vulnerabilidad son: (i) C1. Presunción de riesgo por zona de conmoción interior. Porcentaje de ponderación: 10%. (ii) C2. Contexto territorial de los 19 municipios y dos resguardos en conmoción interior. Porcentaje de ponderación: 20%. (iii) C3. Situación individual y de amenaza. Porcentaje de ponderación: 40%; y (iv) C4. Situación individual de vulnerabilidad. Porcentaje de ponderación: 30%.
- Emitir un acto administrativo con la recomendación de medidas.
- Coordinar la aplicación de protección con las entidades correspondientes.

Tiempo estimado de valoración de amenaza y vulnerabilidad: 2 días hábiles.

**Implementación de
Medidas de
Protección**

Responsable: Dirección General, Subdirección de Evaluación de Riesgo y Subdirección de Protección.

Actividades:

- Evaluar la viabilidad de las medidas de protección recomendadas.
- Implementar medidas de protección en la comunidad o individuo.
- Coordinar la aplicación de protección con entidades correspondientes.
- Realizar seguimiento y ajuste de las medidas si es necesario.

90. En la sentencia C-222 de 2025, la Sala Plena de la Corte adelantó el control automático e integral de constitucionalidad del Decreto Legislativo 137 de 2025. En esta providencia, tras examinar el cumplimiento de los requisitos de forma establecidos en el artículo 214.1

de la Constitución y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), se constató que dicho decreto fue firmado por dos personas que carecían de competencia constitucional y legal para esos efectos, por cuanto no se encontraban en ejercicio del empleo de ministro del despacho. Por ende, este Tribunal determinó que el vicio previamente descrito tenía el carácter de insubsanable, por lo que el Decreto 137 de 2025 debía ser declarado inexecutable con efectos hacia futuro[77].

91. Sin embargo, en la citada sentencia, la Sala Plena estableció que, en aplicación del principio de conservación del derecho, la decisión de inexecutable no afectaba la validez de las actuaciones adoptadas por la UNP durante el período de vigencia del Decreto 137 de 2025. Lo anterior, con fundamento en que las actuaciones ejecutadas por las autoridades competentes, con base en las disposiciones de dicho decreto, se presumían conformes a derecho, al haber sido adoptadas bajo el marco normativo vigente. No obstante, la Sala Plena aclaró que una vez proferida la sentencia C-222 de 2025, cesaba la posibilidad de aplicar nuevas medidas amparadas en dicho decreto, salvo que se adoptaran mecanismos para su continuidad, mediante el ejercicio de las competencias ordinarias previstas en el ordenamiento jurídico[78].
92. Además, la Corte exhortó a la UNP, con el objeto de salvaguardar los derechos fundamentales de las personas y comunidades en situación de riesgo que eran beneficiarias de las medidas adoptadas conforme a dicho decreto. En concreto, se pidió a la citada entidad que, *“en el marco de sus competencias y a través de los instrumentos jurídicos y presupuestales ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico, de manera coordinada con los entes territoriales, adopt[ará] de forma inmediata y sin dilaciones, las medidas necesarias para asegurar la continuidad de acciones de protección individual y colectiva, similares o equivalentes, en cuanto sea posible, a las que venían ejecutándose bajo el amparo del Decreto Legislativo 137 de 2025, con el fin de no generar una desprotección de los derechos fundamentales de las personas y comunidades en situación de riesgo”*.

1. Deber de protección del Estado de los servidores públicos y los defensores de derechos humanos. Reiteración de jurisprudencia

93. El artículo 2 de la Constitución dispone que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Este mandato no se agota en una cláusula, sino que comporta un deber jurídico concreto de prevención, protección y garantía, especialmente cuando el Estado tiene el conocimiento de amenazas específicas o de contextos estructurales de violencia que incrementan el riesgo para determinados grupos de personas.
94. En desarrollo de dicho mandato, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el derecho a la seguridad personal adquiere una dimensión autónoma cuando se acreditan circunstancias que desbordan los riesgos ordinarios que toda persona debe asumir en sociedad[79]. En tales eventos, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas oportunas, adecuadas y eficaces orientadas a neutralizar o mitigar la amenaza.
95. Este Tribunal ha establecido que los líderes sociales y defensores de derechos humanos son personas reconocidas en sus comunidades por orientar procesos colectivos encaminados a la protección del medio ambiente, la recuperación del territorio, la participación política, la defensa de poblaciones marginadas o la reivindicación de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Su reconocimiento no depende de elementos formales –como la remuneración o la pertenencia a una organización específica– sino de la naturaleza material de las actividades que desarrollan, en cuanto contribuyen a la promoción y garantía de derechos fundamentales[80].
96. En la sentencia T-191 de 2025, la Corte destacó que las personas defensoras de derechos humanos pueden adelantar actividades de monitoreo, denuncia, acompañamiento judicial, divulgación, educación y promoción de derechos y que, en el contexto colombiano, dicha

actividad suele ejercerse en territorios afectados por la presencia de actores armados y dinámicas de violencia persistente, lo que las expone a amenazas, hostigamientos y ataques.

97. Por ello, la jurisprudencia ha reconocido que los defensores de derechos humanos y líderes sociales son sujetos de especial protección constitucional. Esta condición implica que, si bien la sociedad en general debe propender por su seguridad, es el Estado quien asume un deber reforzado de protección, en concreto respecto de sus derechos a la vida, la integridad, la seguridad personal y el debido proceso. En efecto, la naturaleza de la labor que desarrollan y los riesgos inherentes a su ejercicio hacen indispensable una intervención especial y efectiva del Estado orientada a brindarles medidas adecuadas de protección[81].
98. En virtud de este reconocimiento, la jurisprudencia también ha precisado que sobre ellos recae el enfoque diferencial[82], ello supone, entre otros aspectos, una presunción de riesgo. Esta presunción implica, de un lado, que la UNP asuma la carga probatoria y adopte un papel diligente y proactivo en la verificación del riesgo que afecta a estas personas, el cual solo puede ser desvirtuado mediante estudios técnicos y rigurosos de seguridad y, del otro, que si persiste una duda razonable sobre el nivel de amenaza, en aplicación del principio *pro persona*, la interpretación debe ser favorable a la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la seguridad. Esta exigencia cobra especial relevancia cuando se trata de personas que ya contaban con un esquema de protección derivado de la acreditación de un riesgo extraordinario[83].
99. De otro lado, de conformidad con los artículos 123 y 125 de la Constitución, son servidores públicos quienes ejercen, a cualquier título, una función pública, es decir, aquellos que desarrollan actividades orientadas al cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Dentro de esta categoría se encuentran los miembros de corporaciones públicas, los empleados públicos, los trabajadores oficiales, así como las personas vinculadas al Estado mediante relaciones laborales especiales, según lo determine el legislador[84].

100. Esta Corte ha señalado que determinadas funciones públicas pueden implicar la asunción de riesgos especiales, particularmente cuando se ejercen en contextos de conflicto armado, violencia estructural o presencia de grupos armados ilegales. En tales casos, la exposición al riesgo puede desbordar los peligros ordinarios que deben asumir los ciudadanos en virtud del principio de solidaridad[85]. Por tal motivo, cuando las cargas asociadas al ejercicio del cargo envuelven exigencias innecesarias, el deber de solidaridad cede frente al deber estatal de protección, y el servidor público puede exigir de las autoridades competentes la adopción de mecanismos idóneos y suficientes para preservar la seguridad personal[86].

1. Solución de los casos concretos

101. ***Expediente T-11.275.704. La UNP vulneró los derechos al debido proceso y a la seguridad personal del señor Juan.*** Tal como se señaló en los antecedentes, el señor *Juan* explicó que en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, ostenta una estrecha relación con la Policía y el Ejército Nacional. En este sentido, resaltó que (i) el 22 y 24 de febrero de 2025 fue víctima de amenazas directas en su contra por hombres que se identificaron como integrantes del ELN, y el 25 de marzo siguiente, varios hombres realizaron cuatro detonaciones con arma de fuego contra su residencia. A ello agregó, que (ii) el 25 de febrero de 2025, realizó una denuncia ante la Personería Municipal de *Yarumo*, en la que informó sobre las amenazas y, el 20 de marzo de ese año, mediante llamada de WhatsApp, declaró ante la UNP su situación, la cual adicionó con posterioridad ante el evaluador de riesgo de esa entidad, y puso en conocimiento de los hechos a la FGN. De otro lado, (iii) el 9 de abril de 2025, la UNP lo contactó vía llamada de WhatsApp, en la que le manifestó que la medida de protección que se le había asignado era un chaleco blindado.

102. En desarrollo de la actuación probatoria de este Tribunal, se pudo constatar que el

accionante formuló denuncia por el delito de amenazas en contra de defensores de derechos humanos y servidores públicos, con noticia criminal No. 1234, actualmente en etapa de indagación. Además, se acreditó que, en el marco de dicha actuación, la Fiscalía solicitó medidas de protección en favor del señor *Juan* ante la UNP y la Policía Nacional, impartiendo órdenes a la policía judicial.

103. De igual manera, se acreditó que la UNP adoptó medidas de protección en favor del actor mediante acto administrativo 2833 del 4 de abril de 2025, expedido en el marco del Mecanismo Extraordinario de Emergencia (MEE), consistentes en la asignación de un chaleco blindado y en el acceso a la línea de vida 103[87]. La entidad informó que, pese a la declaratoria de inexequibilidad del Decreto Legislativo 137 de 2025, no existe un acto posterior que haya dispuesto la finalización de dichas medidas, y que estas se han mantenido, en atención al exhorto contenido en la sentencia C-222 de 2025.
104. A partir de lo anterior, la Sala advierte, en *primer lugar*, que la situación de riesgo alegada por el accionante conserva actualidad, en la medida en que existen actuaciones penales en curso por los hechos de amenaza denunciados y las autoridades competentes han considerado necesario solicitar la adopción de medidas de protección a su favor.
105. En *segundo lugar*, la Corte advierte que la UNP tramitó la solicitud de protección del señor *Juan* a través de la ruta extraordinaria prevista en el Decreto Legislativo 137 de 2025, conforme con el Mecanismo Extraordinario de Emergencia (MME). No obstante, lo cierto es que de los elementos probatorios allegados al expediente no consta que la entidad haya realizado una valoración suficiente del nivel de amenaza y vulnerabilidad del accionante, en los términos previstos en el artículo 3 de dicho decreto, el cual exigía evaluar las circunstancias particulares del solicitante y el contexto del deterioro del orden público del lugar donde reside el accionante, con el fin de adoptar medidas de protección idóneas para salvaguardar su seguridad personal.

106. En efecto, el municipio de *Yarumo*, donde el accionante ejerce sus funciones, hace parte de la subregión del Catatumbo, la cual ha sido identificada por esta Corte, en desarrollo de las funciones de seguimiento a las sentencias T-025 de 2004 y SU-020 de 2022, como un escenario de grave y persistente crisis humanitaria derivada de la intensificación del conflicto armado.
107. En particular, se ha advertido que, desde enero de 2025, dicha subregión enfrenta una escalada significativa de la violencia asociada a la confrontación entre el ELN y disidencias de las extintas FARC-EP, con impactos directos sobre la población civil, incluidos líderes sociales, firmantes del Acuerdo de Paz y autoridades locales. Este escenario ha estado marcado por desplazamientos masivos, confinamientos, amenazas, homicidios y el ejercicio de control territorial por parte de grupos armados ilegales, así como por el uso de métodos de guerra no convencionales y restricciones a la movilidad de la población[88].
108. De igual manera, la Defensoría del Pueblo, mediante la Alerta Temprana de Inminencia 001 de 2025, advirtió sobre un riesgo inminente para la población del municipio de *Yarumo*, asociado al recrudecimiento de la confrontación armada, la imposición de control social por parte de grupos armados y la ocurrencia de amenazas directas contra líderes sociales y autoridades locales. Posteriormente, distintos reportes institucionales han dado cuenta de nuevos episodios de desplazamiento, confinamiento y ataques contra la población civil durante el segundo semestre de 2025, lo que evidencia la persistencia y agravamiento del riesgo en la zona[89].
109. Para la Sala, la ruta extraordinaria prevista en el Decreto Legislativo 137 de 2025 no relevaba a la entidad accionada de su carga de motivación mínima, ni de su deber de adoptar medidas idóneas, suficientes y eficaces, ajustadas a las particularidades del caso concreto. En efecto, incluso bajo el esquema del MEE, la decisión debía permitir (i) identificar los hechos relevantes y el contexto de riesgo, conforme con los componentes del instrumento de valoración de amenaza y vulnerabilidad dispuesto por la UNP; (ii) explicar la relación entre tales elementos y la medida adoptada; y (iii) justificar por qué la

medida seleccionada resultaba adecuada para mitigar la amenaza a la seguridad personal del señor *Juan*.

110. En el caso concreto, la Sala encuentra que la respuesta de la UNP no supera estos estándares. Aun cuando la entidad afirmó haber valorado la amenaza y la vulnerabilidad del actor, no se advierte una motivación específica que explique por qué, frente a un servidor público que desarrolla funciones de inspector de policía en un municipio altamente afectado por el conflicto, que reportó amenazas directas del ELN y un ataque contra su residencia, la medida idónea se agotaba en un chaleco blindado y en una línea de contacto. Esta ausencia de fundamentación concreta impide verificar que la decisión haya considerado de manera integral los factores de riesgo y vulnerabilidad del accionante, conforme con los componentes del instrumento de valoración de amenaza y vulnerabilidad que el propio procedimiento de emergencia le exigía a la UNP, para determinar la idoneidad de la medida de protección adoptada.
111. Sumado a lo anterior, la Sala evidencia que, con posterioridad a la declaratoria de inexecutable del Decreto Legislativo 137 de 2025, la UNP tampoco adelantó ningún estudio técnico adicional orientado a verificar la persistencia del riesgo o a evaluar la necesidad de modificar o reforzar las medidas de protección inicialmente adoptadas. Esta circunstancia resulta particularmente relevante si se tiene en cuenta, por una parte, que el mecanismo de emergencia fue diseñado como un procedimiento extraordinario que, según la UNP, no admitía recurso de reposición, y, por la otra, que la sentencia C-222 de 2025 exhortó a dicha entidad para que, en el marco de sus funciones, adoptara las órdenes necesarias para garantizar la continuidad de las acciones de protección a las personas que venían siendo beneficiarias de las medidas dispuestas bajo el referido decreto, evitando así escenarios de desprotección frente a riesgos actuales.
112. En consonancia con lo anterior, a juicio de esta Sala de Revisión, una vez ejecutoriada la sentencia C-222 de 2025 y en atención a los reproches del accionante, la UNP debía desplegar las actuaciones orientadas a verificar, por las vías ordinarias previstas en el

Decreto 1066 de 2015, el nivel de riesgo del accionante y determinar, con fundamento en un análisis técnico actualizado y debidamente motivado, si las medidas de protección implementadas resultaban suficientes. Al respecto, se resalta que la insuficiencia de las medidas de protección asignadas al accionante, fueron las que motivaron la interposición de la acción de tutela. Sin embargo, la entidad informó que no figuran registros de órdenes de trabajo iniciadas, ni agendamientos en favor del actor, por haber sido evaluado únicamente en virtud del MEE.

113. Esta omisión vulnera el derecho al debido proceso administrativo del señor *Juan*, pues lo privó de una *actuación reglada, motivada y susceptible de contradicción*, dirigida a establecer su situación actual de amenaza y vulnerabilidad, a partir de la cual la entidad demandada, conforme con la estrategia ordinaria de protección, podía definir las medidas idóneas para salvaguardar su vida e integridad personal, y de ser el caso, a través de recursos administrativos, lo habilitaba para reprochar las medidas de protección adoptadas. Además, con lo ocurrido, se compromete el derecho a la seguridad personal del accionante, en tanto mantiene indefinidamente una medida adoptada en un contexto excepcional y transitorio, sin que exista una evaluación atinente a su realidad, que permita determinar si el nivel de protección es adecuado frente a los riesgos que, según los antecedentes, motivaron la solicitud de amparo.
114. En conclusión, para la Sala, la UNP no agotó su deber con la simple continuidad de la acción de protección adoptada en el contexto del mecanismo extraordinario de emergencia, menos aún, cuando el accionante expresó su desacuerdo con la suficiencia de la medida. Por lo tanto, una vez ejecutoriada la sentencia C-222 de 2025, la accionada debió garantizar el mecanismo ordinario reglado, debidamente motivado y susceptible de contradicción previsto en el Decreto 1066 de 2015.
115. En consecuencia, la Sala concederá la tutela de los derechos al debido proceso y a la seguridad personal del señor *Juan*. Por ende, se ordenará a la UNP que, dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, disponga la

apertura y trámite de la ruta ordinaria de evaluación del nivel de riesgo del accionante, de conformidad con el Decreto 1066 de 2015, garantizando su participación y la posibilidad de aportar información sobre hechos sobrevinientes. Así mismo, la entidad deberá adoptar y comunicar al accionante y al juez de primera instancia, dentro de un término razonable y sin dilaciones injustificadas, la decisión administrativa que corresponda respecto de la suficiencia, ajuste, sustitución o ampliación de las medidas de protección. Mientras se surte dicho trámite, la UNP deberá mantener las medidas que actualmente se encuentran implementadas en favor del accionante.

116. ***Expediente T-11.450.761. La UNP vulneró los derechos al debido proceso y a la seguridad personal de la señora Valentina.*** Tal como se señaló en los antecedentes, la señora *Valentina* se desempeña como representante legal de la Fundación *Valientes*, organización desde la cual ejerce la representación judicial de víctimas del conflicto armado ante diversas instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, así como ante entidades encargadas de la restitución de tierras. En el marco de dichas actividades ha denunciado hechos de corrupción y ha acompañado procesos de reclamación de tierras en diferentes territorios del país, circunstancias que, según indicó, han dado lugar a múltiples amenazas en su contra.
117. En atención a esta situación, la UNP ha reconocido de manera reiterada que la accionante enfrenta un nivel de riesgo extraordinario, razón por la cual ha sido beneficiaria del programa de protección desde el año 2019. En el estudio de riesgo adelantado en el año 2023, la entidad recomendó la ratificación de un esquema de seguridad tipo 1, conformado por un vehículo convencional, dos personas de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado. No obstante, mediante la Resolución No. 1234 del 16 de septiembre de 2024, la UNP dispuso reducir el esquema de protección, por recomendación del CEREEM mujeres, pese a mantener la calificación de riesgo extraordinario.
118. En particular, la entidad decidió finalizar las medidas relativas a un vehículo convencional

y a una persona de protección, y ratificar únicamente la otra persona de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado. Contra dicha determinación, la accionante interpuso recurso de reposición, en el que cuestionó, entre otros aspectos, que el estudio se hubiera realizado bajo el supuesto de que su lugar de residencia era *Guayacán (Roble)*, pese a que desde febrero de 2024 se trasladó al municipio de *Mano de oso (Roble)*, junto con su esquema de seguridad. Asimismo, alegó que el análisis no valoró de manera suficiente las alertas tempranas citadas y los riesgos asociados a los desplazamientos que realiza por razón de su trabajo[90]. El recurso fue resuelto desfavorablemente mediante la Resolución DGRP 5678 del 24 de enero de 2025, que confirmó la modificación del esquema, y dispuso remitir el expediente administrativo para que se iniciara una nueva ruta de evaluación del nivel de riesgo, en atención a los hechos sobrevinientes y al cambio de residencia informado.

119. En sede de revisión, la Sala recaudó información adicional con el fin de verificar la situación actual de riesgo de la accionante y las actuaciones adelantadas por la UNP, respecto de su esquema de protección. Como resultado de dicha actividad probatoria, tanto la accionante como la entidad informaron que, con ocasión de una nueva valoración de su nivel de riesgo, la UNP expidió la Resolución DGRP 91011 del 29 de diciembre de 2025, mediante la cual adoptó nuevas medidas de protección en su favor. En particular, el artículo 2 de dicho acto administrativo dispuso ajustar las medidas de protección a un esquema tipo ligero, consistente en mantener a una (1) persona de protección, implementar un apoyo de transporte equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente, así como ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado con enfoque de género. Al respecto, la UNP agregó que dichas medidas tendrán una temporalidad inicial de 12 meses, y que se encuentra adelantando las gestiones administrativas para otorgar el apoyo de transporte de 1 SMMLV.
120. Con todo, la Sala advierte que la expedición de la Resolución DGRP 91011 de 2025 no configura una carencia actual de objeto. Por el contrario, de las pruebas allegadas al expediente se desprende que la situación de riesgo alegada por la accionante se mantiene vigente, en la medida que su labor como representante judicial de víctimas del conflicto

armado continúa implicando desplazamientos a diferentes territorios y la interlocución permanente con comunidades afectadas por la violencia. En efecto, de acuerdo con las pruebas recaudadas por esta Corporación, la demandante manifestó que el 22 de junio de 2025, la oficial de protección y analista de derechos humanos de la ONU remitió un correo electrónico al CTAR de la UNP, en el que advirtió sobre las situaciones de alto riesgo a las que se enfrenta y recomendó que se garantizaran medidas de protección más ajustadas a su nivel de riesgo.

121. A lo anterior se suma que el 24 de julio de 2025, la accionante recibió una amenaza atribuida al Frente 28 de las disidencias de las FARC, relacionada con las actividades de representación que adelanta en la fundación que dirige. Según se informó, estos hechos fueron puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la nación, que inició la correspondiente actuación penal y remitió la novedad a la UNP, destacando el riesgo latente al que se encuentra expuesta.
122. Además, la Sala observa que las medidas recientemente adoptadas no evidencian, por sí mismas, que el nivel de protección sea suficiente para mitigar los riesgos identificados. En particular, la decisión de implementar un apoyo de transporte equivalente a un (1) salario mínimo, que según informó la propia entidad aún no se ha hecho efectivo, no permite establecer que la UNP haya valorado de manera adecuada las condiciones en las que la accionante desarrolla su labor, especialmente los desplazamientos que debe realizar hacia distintos territorios y las circunstancias de seguridad de los lugares en los que ejerce su actividad de defensa de derechos humanos.
123. A partir de lo anterior, la Sala advierte una inconsistencia relevante en la actuación adelantada por la UNP. En efecto, la entidad mantuvo la calificación de riesgo extraordinario respecto de la accionante, pero simultáneamente dispuso la reducción de su esquema de protección. Esta circunstancia exige una motivación particularmente rigurosa, pues cuando la administración reconoce la persistencia de un riesgo de alta intensidad, las decisiones orientadas a disminuir las medidas de protección deben explicar de manera clara por qué el nuevo esquema resulta suficiente para mitigar las amenazas identificadas.

124. Conforme con las consideraciones generales reiteradas por la Sala, el debido proceso administrativo exige que las decisiones relativas a la valoración del riesgo y a la definición o modificación de las medidas de protección estén sustentadas en estudios técnicos individualizados y actualizados y que la UNP exponga una motivación clara, suficiente y específica, que permita a los beneficiarios conocer y controvertir las razones del acto administrativo que define las medidas destinadas a garantizar su seguridad personal.
125. En el caso concreto, la Sala advierte, en *primer lugar*, un déficit de motivación en la Resolución DGRP 1234 de 2024. En efecto, el acto administrativo que dispuso el ajuste de las medidas de protección se limitó a validar la calificación de riesgo como extraordinario y a ordenar la finalización de un vehículo y de una persona de protección, sin precisar el puntaje asignado a las variables relevantes, ni el porcentaje de riesgo ponderado que sustentó la decisión. Si bien la Resolución DGRP 5678 incluyó una referencia posterior a la ponderación del 50,55%, ello no subsana la falencia inicial, en la medida en que dicha información debe constar en el acto que califica el riesgo, con el fin de que la persona protegida cuente oportunamente con los elementos indispensables para ejercer su contradicción.
126. En *segundo lugar*, la Sala encuentra que la motivación ofrecida por la UNP para justificar la reducción del esquema fue insuficiente. En efecto, la entidad sostuvo que la intensidad de la amenaza habría disminuido al comparar la ponderación de la matriz entre los años 2023 y 2024 (de 51,11% a 50,55%), y que esta variación justificaba el ajuste de las medidas. No obstante, dicha diferencia resulta marginal y, por sí sola, no explica de manera objetiva por qué, pese a mantenerse la calificación de riesgo extraordinario, era procedente suprimir componentes centrales del esquema previamente asignado, ni por qué las medidas remanentes eran idóneas y suficientes para neutralizar o mitigar la amenaza.
127. En *tercer lugar*, la Sala constata una valoración incompleta del contexto territorial y de los

elementos sobrevinientes alegados por la accionante. En particular, el expediente da cuenta de que la actora informó su traslado a *Mano de oso (Roble)*, así como la existencia de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo que advertían riesgos relevantes para personas defensoras de derechos humanos en dicho municipio. Sin embargo, aun cuando la UNP dispuso iniciar una nueva ruta de evaluación, mantuvo en firme la reducción del esquema, sin ofrecer una justificación reforzada que integrara de manera efectiva esos elementos en la decisión que afectaba de forma inmediata su protección.

128. Respecto de la Resolución DGRP 91011 del 29 de diciembre de 2025, la Sala resalta que de su contenido reproduce las deficiencias previamente descritas. Lo anterior, toda vez que el acto administrativo reitera la calificación de riesgo extraordinario, ratifica las medidas dispuestas en la Resolución DGRP 1234 del 16 de septiembre de 2024 e implementa un apoyo de transporte de 1 SMMLV, sin precisar el puntaje asignado a las variables relevantes, ni el porcentaje de riesgo ponderado que sustenta esta nueva decisión. Además, la propia UNP informó a esta Corporación que dicho apoyo aún no se encuentra materializado, pese a haber sido dispuesto desde el 29 de diciembre de 2025.
129. La Sala pone especial atención al hecho de que, al tratarse de una persona defensora de derechos humanos, la UNP estaba obligada a aplicar un enfoque diferencial, particularmente cuando se trata de personas defensoras de derechos humanos. También se exigía un enfoque de género dirigido a identificar los riesgos específicos que enfrentan las mujeres lideresas y defensoras, en atención a la discriminación histórica que han padecido y a las causas que promueven. Así las cosas, la jurisprudencia constitucional[91] ha señalado que se activa una presunción de riesgo a favor de la persona, lo que implica que corresponde a la UNP asumir la carga de desvirtuarla mediante estudios técnicos, rigurosos y contextualizados. Asimismo, cuando subsistan dudas sobre el nivel de amenaza o sobre la suficiencia de las medidas debe aplicarse una interpretación favorable a la protección de los derechos a la vida, la integridad y la seguridad personal, especialmente si la persona ya contaba con un esquema de protección derivado de un riesgo extraordinario.

130. En el caso concreto, la Sala advierte que, aunque la UNP afirmó haber incorporado un enfoque de género al mantener el chaleco blindado con dicha orientación, no explicó en qué consistía dicho enfoque, ni cómo este incidió de manera concreta en la valoración del riesgo o en la definición de las medidas adoptadas. En particular, no se evidencia un análisis específico de los riesgos diferenciados derivados de la condición de mujer defensora de derechos humanos de la accionante, ni una justificación que permita concluir que las medidas adoptadas responden de manera adecuada a dichas circunstancias, lo que refuerza el déficit de motivación previamente identificado. Por todo lo anterior, se constata la violación del derecho al debido proceso de la parte actora.
131. Por lo demás, estas omisiones comprometen, a su vez, el derecho a la seguridad personal de la señora *Valentina*. Precisamente, a causa de la finalización del vehículo y de una persona de protección se presenta una disminución material de las medidas destinadas a salvaguardar su vida e integridad, en un escenario en el que la propia administración mantuvo la calificación de riesgo extraordinario y en el que la accionante reportó la persistencia de amenazas y desplazamientos a territorios complejos por razón de su actividad. En consecuencia, la decisión administrativa cuestionada incrementó su exposición y no aseguró una protección efectiva frente a riesgos que exceden los ordinarios. Esta conclusión se mantiene incólume aun con la expedición de la Resolución DGRP 91011, pues como se expuso en líneas anteriores, dicha decisión no solo carece de la motivación suficiente, sino que además no ha sido plenamente implementada.
132. En conclusión, la Sala Novena de Revisión considera que la UNP vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la seguridad personal de la señora *Valentina*, al expedir la Resolución DGRP 1234 de 2024 y confirmar su contenido mediante la Resolución DGRP 5678 del 24 de enero de 2025, sin motivación suficiente y objetiva que justificara la reducción del esquema de protección, sin informar oportunamente el porcentaje de riesgo ponderado en el acto que procedió a su calificación, y sin valorar de manera integral los elementos contextuales y sobrevinientes

relevantes. Dichas deficiencias, se reproducen íntegramente en la Resolución DGRP 91011 del 29 de diciembre de 2025. Por lo tanto, se revocarán las decisiones de instancia y, en su lugar, se ampararán los derechos fundamentales invocados.

133. En consecuencia, se ordenará a la UNP que, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, realice un nuevo estudio técnico, integral e individualizado del nivel de riesgo de la señora *Valentina*. En particular, la entidad deberá: (i) valorar de manera actualizada e integral las amenazas directas y recientes informadas por la accionante, así como los hechos sobrevinientes posteriores a la evaluación por temporalidad de 2024; (ii) incorporar el contexto territorial relevante, incluido el cambio de residencia a *Mano de oso (Roble)* y las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo mencionadas en este proceso, así como información oficial pertinente sobre la situación de orden público; (iii) aplicar el enfoque diferencial y de género exigible respecto de personas defensoras de derechos humanos –*supra* 98–; (iv) precisar el puntaje asignado a las variables de la matriz de valoración y el porcentaje de riesgo ponderado, y darlo a conocer a la beneficiaria en el acto administrativo que tenga dicha calificación; y (v) exponer de manera clara, suficiente y específica los fundamentos de la decisión y justificar por qué las medidas que se adopten resultan idóneas, suficientes, proporcionales y efectivas. Así mismo, la UNP deberá garantizar la participación de la accionante en el trámite y la posibilidad de aportar información adicional.
134. Hasta tanto se expida dicho estudio y se adopte una decisión debidamente motivada, la UNP deberá mantener vigente el esquema tipo 1 (*vehículo convencional, dos personas de protección, medio de comunicación y chaleco blindado*) que se encontraba implementado con anterioridad a la Resolución DGRP 1234 de 2024.

1. DECISIÓN

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: REVOCAR la sentencia de tutela proferida el 6 de junio de 2025 por Juzgado 5 Civil del Circuito de *Manzanillo (Sietecueros)*, que a su vez revocó la sentencia del 5 de mayo de 2025 adoptada por el Juzgado Promiscuo Municipal de *Yarumo (Sietecueros)* y, en su lugar, **AMPARAR** los derechos a la seguridad personal y al debido proceso del señor *Juan* (expediente con número de radicado (T-11.275.704).

Segundo: ORDENAR a la UNP que, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, disponga la apertura y trámite de la ruta ordinaria de evaluación del nivel de riesgo del accionante, de conformidad con el Decreto 1066 de 2015, garantizando su participación y la posibilidad de aportar información sobre hechos sobrevinientes. Así mismo, la entidad deberá adoptar y comunicar al accionante y al juez de primera instancia, dentro de un término razonable y sin dilaciones injustificadas, el cual deberá ser fijado desde el inicio de la actuación que aquí se ordena, la decisión administrativa que corresponda respecto de la suficiencia, ajuste, sustitución o ampliación de las medidas de protección. En todo caso, mientras se surte dicho trámite, la UNP deberá mantener las medidas que actualmente se encuentran implementadas en favor del accionante.

Tercero: REVOCAR la sentencia de tutela proferida el 17 de marzo de 2025 por la Sala

Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de *Guayacán (Roble)*, que a su vez confirmó la sentencia adoptada el 18 de febrero de 2025 por el Juzgado 2 Promiscuo del Circuito de *Cedro (Roble)* y, en su lugar, **AMPARAR** los derechos a la seguridad personal y al debido proceso de la señora *Valentina* (expediente con número de radicado T-11.450.761).

Cuarto: ORDENAR a la UNP que, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, realice un nuevo estudio técnico, integral e individualizado del nivel de riesgo de la señora *Valentina*. En particular, la entidad deberá: (i) valorar de manera actualizada e integral las amenazas directas y recientes informadas por la accionante, así como los hechos sobrevinientes posteriores a la evaluación por temporalidad de 2024; (ii) incorporar el contexto territorial relevante, incluido el cambio de residencia a *Mano de oso (Roble)* y las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo mencionadas en este proceso, así como información oficial pertinente sobre la situación de orden público; (iii) aplicar el enfoque diferencial y de género exigible respecto de personas defensoras de derechos humanos; (iv) precisar el puntaje asignado a las variables de la matriz de valoración y el porcentaje de riesgo ponderado, y darlo a conocer a la beneficiaria en el acto administrativo que tenga dicha calificación; y (v) exponer de manera clara, suficiente y específica los fundamentos de la decisión y justificar por qué las medidas que se adopten resultan idóneas, suficientes, proporcionales y efectivas. Así mismo, la UNP deberá garantizar la participación de la accionante en el trámite y la posibilidad de aportar información adicional. En todo caso, hasta tanto se expida dicho estudio y se adopte una decisión debidamente motivada, la UNP deberá mantener vigente el esquema tipo 1 (*vehículo convencional, dos personas de protección, medio de comunicación y chaleco blindado*) que se encontraba implementado con anterioridad a la Resolución DGRP 1234 de 2024.

Quinto: DESVINCULAR del trámite de la referencia al Ministerio del Interior y a la Fiscalía General de la Nación por carecer de legitimación en la causa por pasiva, de acuerdo con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

Sexto: Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **LÍBRENSE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

CARLOS CAMARGO ASSIS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Estas medidas de protección de la intimidad se adoptan con fundamento en el artículo 18 de la Ley 1712 de 2014, artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, y artículo 61 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, así como en la Circular Interna No. 10 de 2022 sobre anonimización de nombres en las providencias disponibles al público en la página web de la Corte Constitucional. Esto, además, con fundamento en el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.4.1.2.2 numeral 13, y en el artículo 2.4.1.2.47 numeral 3 del Decreto 1066 de 2015, conforme a los cuales, la información relativa a solicitantes y protegidos del Programa de Prevención y Protección es reservada.

[2] Expediente digital, archivo *"03EscritoTutela.pdf"*. P. 1 a 4.

[3] Expediente digital, archivo *"03EscritoTutela.pdf"*.

[4] *Ibid.*

[5] *Ibid.* P. 13.

[6] *Ibid.* Se advierte denuncia presentada ante la Personería Municipal de *Yarumo*. P. 12.

[7] *Ibid.* P. 2.

[8] *Ibid.*

[9] El Juzgado Promiscuo Municipal de *Yarumo* vinculó en calidad de litisconsortes necesarios a la Alcaldía de *Yarumo* y a la Personería de *Yarumo*. No obstante, en la sentencia de primera instancia precisó que, pese a que la demanda les fue notificada, mediante oficio del 21 de abril de 2025, ninguna de las mencionadas entidades describió el traslado de la demanda.

[10] *"Por medio del cual se adoptan medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los derechos humanos y DIH, ocasionados por grupos armados organizados y otros actores violentos, que originó la declaración del estado de conmoción interior"*.

[11] Expediente digital, archivo *"07RespuestaUNP.pdf"*. P. 5 y 6.

[12] *"Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar"*.

[13] *Ibid.* P. 5.

[14] Al respecto, la accionada informó que la Dirección General de la UNP inauguró la línea vida 103 como medio tecnológico que le permitirá al actor reportar cualquier incidente de riesgo, amenaza o vulnerabilidad al centro de comando, control, cómputo, comunicaciones y contacto ciudadano, donde se encuentra el personal disponible 24/7 para atender cualquier emergencia que sea reportada por los beneficiarios del programa de prevención y protección. Esta línea de atención brindará en tiempo real asistencia inmediata que será coordinada hacia las diferentes entidades del Estado competentes para asistir la emergencia -Policía Nacional, Ejército Nacional, Fiscalía General de la Nación, Defensa Civil-.

[15] *Ibid.* P. 7 a 9.

[16] *Ibid.* P. 9 y 10.

[17] Expediente digital, archivo *"08FalloTutela.pdf"*. P. 8 a 10.

[18] Expediente digital, archivo *"10ImpugnacionFallo.pdf"*.

[19] Expediente digital, archivo *"005FalloTutela.pdf"*. P. 11 a 13.

[20] Expediente digital, archivo *"01DEMANDA.pdf"*. P. 2 y 3.

[21] *Ibid.*

[22] *"Por la cual se adoptan 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"*.

[23] Expediente digital, archivo *"01DEMANDA.pdf"*. P. 4.

[24] *Ibid.* P. 3.

[25] Expediente digital, archivo "*AUTOADMITE.pdf*". El Juzgado 2 Promiscuo del Circuito vinculó al trámite de la referencia al Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas – CERREM, el Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo – CTAR y al Ministerio del Interior.

[26] *Ibid.*

[27] Expediente digital, archivo "*012.Constestación.pdf*". P. 4 a 15.

[28] Expediente digital, archivo "*019.Constestación.pdf*". P. 1 a 15.

[29] Expediente digital, archivo "*Sentencia*". P. 13 a 15.

[30] Expediente digital, archivo "*Solicitud Impugnacion.pdf*". P. 1, 6 y 7.

[31] Expediente digital, archivo "*Sentencia Segunda Instancia*". P. 17 a 23.

[32] Expediente digital, archivo "*Auto_de_pruebas_expediente_T-11.275.704_AC_anonimizado.pdf*".

[33] Expediente digital, archivo "*044.pdf*".

[34] Expediente digital, archivo "*20261100008971.pdf*".

[35] Expediente digital, archivo "*Correo[11-Feb-26-11-0-49].pdf*".

[36] Expediente digital, archivo "*OFI-2026-00009635.pdf*". P. 9 a 11.

[37] Expediente digital. Archivo "*OFI-2026-00013692.pdf*".

[38] Expediente digital. Archivo "*043OficioContestaciónCorteConstitucional.pdf*".

[39] Expediente digital. Correo electrónico "*Respuesta Auto de Pruebas de fecha 02 de febrero de 2026 proceso de tutela con radicado No T-11.450.761*".

[40] Expediente digital, archivo "*20261100008971.pdf*".

[41] Expediente digital, archivo “OFI-2026-00009635.pdf”. P. 5 a 9.

[42] Expediente digital, archivo “OFI-2026-00013692.pdf”.

[43] De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución, en concordancia con los artículos 1º y 13 del Decreto Ley 2591 de 1991, la tutela procede contra la acción u omisión de cualquier autoridad, y solo sobre los particulares referidos en la Constitución y la ley (particularmente, los mencionados en el artículo 42 del Decreto Ley 2591 de 1991).

[44] **“Artículo 3 del Decreto 4065 de 2011.** *El objetivo de la Unidad Nacional de Protección (UNP) es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan”.*

[45] **“Artículo 2.4.1.2.38. Objeto y funciones del CERREM.** *El Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM- tienen por objeto la valoración integral del riesgo, la recomendación de medidas de protección y complementarias”.*

[46] **“Artículo 2.4.1.2.26. Entidades e instancias intervinientes en el marco de la estrategia de protección.** *Participan en una o varias etapas de la estrategia de protección las siguientes entidades e instancias: (...) 10. Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas. (...)”.*

[47] El Decreto 714 de 2024 no le otorga al Ministerio del Interior facultades para intervenir de manera directa en el marco del Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, grupos y comunidades.

[48] Corte Constitucional, sentencia SU-588 de 2016.

[49] Corte Constitucional, sentencia T-211 de 2009, reiterada en la sentencia T-434 de 2025.

[50] *Ibid.*

[51] Corte Constitucional, sentencias T-146 de 2025 y T-434 de 2025.

[52] En el mismo sentido se pueden consultar las sentencias T-305 de 2025 y T-434 de 2025.

[53] La jurisprudencia constitucional ha señalado que quienes ejercen la labor como defensores de derechos humanos se encuentran en una situación de especial riesgo por la violencia en Colombia. Corte Constitucional, sentencias SU-546 de 2023, T-432 de 2024, T-258 de 2025 y T-335 de 2025, entre otras.

[54] Cabe precisar que esta corporación tiene competencia para fijar el alcance del litigio y para definir los asuntos y problemas jurídicos que abordará. Precisamente, en la sentencia SU-150 de 2021 se indicó que, entre otras, (i) el juez no debe limitarse estrictamente a lo solicitado por las partes, pudiendo desentrañar la materia objeto de controversia, con miras a asegurar la efectiva protección de los derechos vulnerados o amenazados, con órdenes que sean consecuentes con el amparo pretendido; y (ii) una vez es seleccionado un caso, y más allá del criterio que se haya invocado para el efecto, la Corte tiene plena competencia para definir qué asuntos abordará o qué problemas jurídicos resolverá, ya que por esta vía no solo estaría garantizando la efectividad de los derechos comprometidos, sino también cumpliendo con su papel de decantar criterios que permitan darle significado y valor a los mandatos constitucionales.

[55] Corte Constitucional, sentencia T-591 de 2013, reiterada en la sentencia T-434 de 2025.

[56] *Ibid.*

[57] Corte Constitucional, , sentencias T-432 de 2024 y T-434 de 2025.

[58] Corte Constitucional, sentencia T-123 de 2023.

[59] Corte Constitucional sentencia T-528 de 2024, reiterada en la sentencia T-434 de 2025.

[60] Corte Constitucional, sentencias T-432 de 2024, T-528 de 2024, T-081 de 2025 y T-434 de 2025, entre otras.

[61] Corte Constitucional, sentencia T-314 de 2023, reiterada en la sentencia T-434 de 2025.

[62] Corte Constitucional, sentencias SU-546 de 2023, T-038 de 2024 y T-434 de 2025.

[63] Corte Constitucional, sentencia T-707 de 2015, reiterada en las sentencias T-111 de 2021 y SU-546 de 2023.

[64] Corte Constitucional, sentencia T-314 de 2023.

[65] Corte Constitucional, sentencias T-107 de 2025 y T-434 de 2025.

[66] Corte Constitucional, sentencia T-258 de 2025.

[67] Elaborada a partir de las sentencias T-258 de 2025 y T-434 de 2025, que reiteraron la sentencia SU-546 de 2023.

[68] Corte Constitucional, sentencia T-261 de 2023.

[69] Corte Constitucional, sentencia T-258 de 2025 y T-434 de 2025.

[70] Elaborada a partir de las sentencias T-258 de 2025 y T-434 de 2025, que reiteraron la sentencia SU-546 de 2023.

[71] Corte Constitucional, sentencias T-469 de 2020 y T-434 de 2025.

[72] La región del Catatumbo está ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander y está conformada por los municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, así como por los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, donde habita el pueblo Barí. Según la Defensoría del Pueblo, entre el 16 y el 20 de enero de 2025 más de 11.000 personas fueron desplazadas forzadamente. Además, al 29 de enero de 2025, la Defensoría advirtió que la crisis había derivado en el mayor desplazamiento masivo registrado, con más de 52.000 personas desplazadas, más de 2.200 en alojamientos temporales y más de 21.000 en situación de confinamiento. Defensoría del Pueblo. El Catatumbo en crisis, 2025. <https://www.defensoria.gov.co/catatumbo> y Corte Constitucional, auto 002 de 2026.

[73] En la sentencia C-148 de 2025, la Corte declaró la exequibilidad parcial del Decreto 062 de 2025, *“únicamente respecto de los hechos y consideraciones relacionados con (i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO, así como los ataques y*

hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC, y (ii) la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados -internos y transfronterizos- y confinamientos masivos que ha desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla.” Esta decisión solo incluyó “medidas que sean necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y garantías fundamentales de la población civil, y la financiación para esos propósitos específicos, de conformidad con los términos de [dicha] providencia”.

[74] *“Por medio del cual se adoptan medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los derechos humanos y DIH, ocasionados por los grupos armados organizados y otros actores violentos, que originó la declaración del estado de conmoción interior en el área de influencia geográfica definida en el Decreto 062 de 2025”.*

[75] Sentencia C-222 de 2025.

[76] Expediente digital RE-377. Archivo *“Respuesta a oficio de pruebas OPC-148-25, remite la Unidad Nacional de Protección.pdf”*. P. 14, 15 y 28. Expediente digital. Archivo *“07RespuestaUNP.pdf”*. P. 5 y 6.

[77] Al respecto, se pueden observar los fundamentos 95 a 97 y 107 de la sentencia C-222 de 2025.

[78] Al respecto, se pueden observar los fundamentos 108 a 110 de la sentencia C-222 de 2025.

[79] Corte Constitucional, sentencia T-191 de 2025.

[80] *Ibid.*

[81] Corte Constitucional, sentencia T-091 de 2025.

[82] La sentencia SU-546 de 2023 estableció que los esquemas de protección a cargo de la UNP deben tener en cuenta un enfoque diferencial, dado que la población líder y defensora de derechos humanos se inscribe en contextos diversos y circunstancias particulares. Según la Corte, existen al menos tres enfoques específicos que deben ser observados respecto de

las medidas de protección a adoptar: (i) **Enfoque de género**. 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 a las causas que persiguen. (ii) **Enfoque étnico**. 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. (iii) **Enfoque comunidad LGTBQ+**. Persigue que esta población sea actora en el proceso de diseño y adopción de medidas de protección. Aquellas deben considerar la expresión de género, la identidad de género y la orientación sexual de los solicitantes. En igual sentido se puede consultar, entre otras, la sentencia T-258 de 2025.

[83] Corte Constitucional, sentencia T-432 de 2024.

[84] Corte Constitucional, sentencia T-457 de 2025.

[85] *Ibid.*

[86] *Ibid.*

[87] Expediente digital, archivo “OFI-2026-00009635.pdf”. P. 9 a 11 y archivo “OFI-2026-00013692.pdf”.

[88] Al respecto, se pueden observar los fundamentos 4 a 6 y 13 y 14 del auto 002 de 2026 de la Corte Constitucional.

[89] *Ibidem.*

[90] Expediente digital. Archivo “01DEMANDA.pdf” P. 25 y 26.

[91] Corte Constitucional, sentencias T-258 de 2025 y T-389 de 2025.