

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Segunda de Revisión

SENTENCIA T-109 DE 2026

Referencia: expedientes acumulados T-11.300.583 y T-11.328.917

Asunto: acciones de tutela presentadas por *Darío* y *José* en contra de la Unidad Nacional de Protección

Magistrado ponente:

Carlos Camargo Assis

Tema: debido proceso en la asignación de esquemas de protección de un defensor de derechos humanos y un periodista

Bogotá D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil veintiséis (2026).

En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, la Sala Segunda de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Héctor Alfonso Carvajal Londoño, Juan Carlos Cortés González y Carlos Camargo Assis, quien la preside, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Aclaración previa

En el presente asunto se hace referencia a información sensible respecto de los esquemas de protección asignados a los accionantes. Como ello puede comprometer su seguridad, la Sala emitirá dos copias de este documento: uno con los nombres reales, que la Secretaría General remitirá a las partes y autoridades involucradas en cada caso; y otro en el que los nombres de los involucrados se reemplazarán por unos ficticios, para reservar su identidad[1].

Síntesis de la decisión

La Sala Segunda de Revisión estudió las acciones de tutela promovidas por *Darío* y *José*, respectivamente, en contra de la Unidad Nacional de Protección (UNP), por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vida, a la integridad y a la seguridad personal. Los accionantes cuestionaron las decisiones administrativas mediante las cuales la UNP ajustó o fijó sus esquemas de protección, dado que, a su juicio, desconocían su nivel de riesgo extraordinario y no respondían a sus necesidades como defensor de derechos humanos y como periodista en contexto de conflicto armado.

La Corte planteó como problema jurídico: ¿La UNP vulneró los derechos al debido proceso, a la integridad, a la seguridad personal y a la vida de los accionantes al finalizar, adoptar medidas de protección o reajustar las existentes sin considerar las distintas amenazas y elementos contextuales de cada uno de ellos? Para resolverlo, la Sala reiteró la jurisprudencia sobre el deber reforzado de protección del Estado frente a líderes sociales y periodistas, la especial relevancia del enfoque diferencial en la valoración del riesgo y las subreglas del debido proceso administrativo aplicables a las decisiones de la UNP.

En ese marco, concluyó que la entidad vulneró el derecho al debido proceso y a la seguridad personal de los accionantes, dado que existieron deficiencias en la motivación de las decisiones que redujeron y fijaron, respectivamente, las medidas de protección. En ese contexto, esta Corporación encontró que la UNP no motivó de manera suficiente, técnica y objetiva la idoneidad de las medidas de protección adoptadas. De la misma manera, reprochó la ausencia de justificación adecuada de la reducción de los esquemas, aun cuando persistía un riesgo extraordinario.

En consecuencia, la Sala revocó las decisiones de instancia que habían declarado improcedentes las acciones de tutela y, en su lugar, concedió los amparos. Como consecuencia, le ordenó a la UNP que adelantara una nueva valoración del riesgo de los accionantes con estricta observancia de las reglas jurisprudenciales en la materia. Asimismo, dispuso que, mientras se surte dicho trámite, la entidad deberá garantizar medidas de protección adecuadas y suficientes que salvaguarden efectivamente la vida, la integridad y la seguridad personal de los accionantes, con atención las particularidades de su labor y el contexto territorial en el que la desarrollan.

1. ANTECEDENTES[2]

11. Expediente T-11.300.583

Hechos

1. *Darío* presentó una acción de tutela en contra de la UNP por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, la integridad, la seguridad personal, la igualdad y el debido proceso administrativo[3].
2. Afirmó que es abogado defensor de derechos humanos y activista social en *múltiples departamentos*. Indicó que, debido a sus actividades ha recibido múltiples amenazas, las cuales denunció ante la Fiscalía General de la Nación. En el año 2023, el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (Cerrem) evaluó su situación y determinó que se encontraba en un nivel de riesgo extraordinario y le asignó un porcentaje de 51.66%. Como consecuencia, mediante la Resolución 1 de 2023, la UNP le otorgó al accionante un esquema de protección consistente en un vehículo convencional, dos personas de protección, un chaleco blindado y un medio de comunicación, por un tiempo inicial de 12 meses[4].
3. Transcurrido ese periodo, el Cerrem evaluó nuevamente el nivel de riesgo del accionante, lo reiteró como extraordinario y le asignó un porcentaje de 50.55%, es decir, 1,11% más bajo. Por ello, mediante la Resolución 2 de 2025, la UNP ajustó el esquema de protección en el sentido de ratificar un chaleco blindado y un medio de comunicación, y finalizar el vehículo convencional y las dos personas de protección[5]. El actor presentó recurso de reposición en contra de ese acto administrativo. No obstante, la UNP lo confirmó a través de la Resolución 3 de 2025[6].
4. El actor sostuvo que la decisión de ajustar su esquema de protección carece “de motivación en precisar porqué las medidas implementadas son idóneas y adecuadas, y

cuál es la razón para concluir que son razonables, máximo si la misma resolución ratifica que continuó[a] expuesto a un riesgo excepcional valorado como extraordinario que desborda [su] capacidad jurídica de soportar”[7].

5. En ese sentido, afirmó que la medida no se ajustó a su situación particular, porque omitió analizar su condición de activista de organizaciones campesinas, vocero y asesor en litigio estratégico de comisiones de interlocución, así como líder social. Igualmente, señaló que esta situación no solo pone en riesgo su vida, sino que implica un obstáculo para que desarrolle en condiciones óptimas sus funciones en defensa de los derechos humanos.
6. Por lo anterior, solicitó que se le ordenara a la UNP (i) mantener el esquema de protección consistente en un vehículo convencional, dos hombres de protección, un chaleco blindado y un medio de comunicación; y (ii) exhortar a la Fiscalía General de la Nación para que fortalezca la investigación y judicialización de los hechos denunciados. Como medida provisional pidió que se le ordenara a la UNP mantener el esquema de protección mencionado.

Trámite procesal

7. Mediante Auto del 12 de mayo de 2025[8], el *Juzgado Laboral del Circuito* admitió la acción constitucional, notificó a la accionada y vinculó a la Fiscalía General de la Nación.
8. **UNP[9]**. Solicitó declarar improcedente el amparo por el incumplimiento del requisito de subsidiariedad. Afirmó que el actor cuenta con otros medios de defensa para controvertir las resoluciones emitidas por la entidad. Igualmente, afirmó que no existió vulneración de los derechos fundamentales del actor, dado que para ajustar el esquema de protección aplicó el procedimiento establecido en el Decreto 1066 de 2015 y cumplió con las

recomendaciones del Cerrem.

9. *Fiscalía General de la Nación*[10]. Solicitó declarar improcedente el amparo respecto de los asuntos que competen a la entidad. Sostuvo que tramita múltiples denuncias presentadas por el actor. A continuación, se presenta un cuadro con los números de los expedientes, las delegadas que los conocen y el estado de cada uno:

Tabla 1. *Noticias criminales expediente T-11.300.583*

Número del expediente	Fiscalía asignada	Estado
20261	<i>Fiscalía Seccional de Amenazas contra Defensores de Derechos Humanos</i>	Activo
20262	<i>Fiscalía Seccional por el delito de Amenazas contra Defensores de Derechos Humanos y Servidores Públicos Art. 188E</i>	Activo
20263	<i>Fiscalía Seccional por el delito Amenazas art. 347 C.P.</i>	Inactivo
20264	<i>Fiscalía Seccional del Municipio</i>	Activo

Sentencias objeto de revisión

10. *Sentencia de primera instancia*[11]. El 12 de mayo de 2025, el *Juzgado Laboral del Circuito* declaró improcedente el amparo por no cumplir con el requisito de subsidiariedad. Consideró que el accionante puede acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir las decisiones que modificaron su esquema de seguridad. Asimismo, argumentó que la decisión de ajustar el esquema de protección del accionante se basó en el concepto emitido por el Cerrem de acuerdo con el Decreto 1066 de 2025. Por lo tanto, no vulneró los derechos fundamentales del actor.

11. *Impugnación***[12]**.El actor afirmó que la decisión no se pronunció sobre los hechos y fundamentos de la acción de tutela. Además, refirió que la UNP tiene el deber de implementar medidas que se ajusten a las circunstancias particulares del riesgo en el cual se encuentra.

12. *Sentencia de segunda instancia***[13]**.El 4 de junio de 2025, la *Sala Laboral del Tribunal* confirmó la decisión. Argumentó que el mecanismo ordinario ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no es idóneo ni eficaz para la protección de los derechos del accionante. Sin embargo, sostuvo que la evaluación realizada por el Cerrem determinó que se produjo “una disminución en la intensidad de la amenaza que enfrenta”. Por lo anterior, concluyó que las medidas de protección asignadas al accionante se ajustaron a su necesidad particular.

11. **Expediente T-11.328.917**

Hechos

13. *José* presentó una acción de tutela en contra de la UNP por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la libertad de expresión**[14]**.

14. Afirmó que es periodista y que, en su labor, se dedica a la denuncia de actos de corrupción, violaciones de derechos humanos y situaciones relacionadas con el conflicto armado en el *departamento*. Indicó que, debido a sus actividades, fue víctima de secuestro y de amenazas por parte de grupos armados, hechos que puso en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación**[15]**.

15. El accionante presentó una solicitud de evaluación del riesgo ante la UNP. La entidad activó el procedimiento administrativo de trámite de emergencia, por lo que implementó unas medidas de protección temporales para garantizar su protección. Estas consistieron en la asignación de un vehículo convencional y dos personas de protección que compartía *contra persona*, así como en la entrega de un chaleco blindado[16].

16. En el año 2024, el Cerrem evaluó la situación del actor y determinó que se encontraba en un nivel de riesgo extraordinario, pero no expuso el porcentaje asignado en la matriz. Por consiguiente, la UNP emitió la Resolución 4 de 2025, en la que ajustó las medidas de protección y le asignó una persona de protección y un apoyo de transporte en cuantía de un SMMLV, por un tiempo inicial de 12 meses[17]. El accionante no presentó recursos en contra de este acto administrativo.

17. El ciudadano sostuvo que la decisión de reducir sus medidas de protección le ha generado a él y a su familia situaciones de angustia y temor de que los hechos se repitan. En consecuencia, solicitó que se le ordenara a la UNP (i) implementar una persona más de protección y (ii) aumentar el apoyo económico para contratar un vehículo que garantice su seguridad. Asimismo, pidió (iii) mantener la protección que se le otorgó inicialmente.

Trámite procesal

18. Mediante Auto del 21 de abril de 2025[18], el *Juzgado Civil del Circuito Especializado* admitió la acción constitucional, notificó a la accionada y vinculó a la Fiscalía General de la Nación, a la *Fiscalía Seccional de Departamento*, al Ministerio del Interior, a la Policía Nacional, a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal del *Municipio*.

19. *UNP*[19]. Solicitó declarar improcedente el amparo por el incumplimiento del requisito de

subsidiariedad. Afirmó que el actor cuenta con otros medios de defensa para controvertir las resoluciones emitidas por la entidad. Igualmente, afirmó que no existió vulneración de los derechos fundamentales del actor, dado que para ajustar el esquema de protección aplicó el procedimiento establecido en el Decreto 1066 de 2015 y cumplió con las recomendaciones del Cerrem, en las que indicaron que el actor tiene un nivel de riesgo extraordinario con valor de matriz de 50,55%.

20. *Policía Nacional - Departamento***[20]**. Solicitó su desvinculación por carecer de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la entidad no tiene relación con las pretensiones del actor. Asimismo, explicó que durante cuatro meses ejecutó medidas preventivas para la protección del accionante, consistentes en rondas y patrullajes en su residencia y lugar de trabajo.

Sentencias objeto de revisión

21. *Sentencia de primera instancia***[21]**. El 5 de mayo de 2025, el *Juzgado Civil del Circuito Especializado* concedió el amparo. En consecuencia, ordenó (i) a la UNP que, en el término de treinta días, realizara un nuevo estudio de nivel del riesgo al accionante; (ii) a la *Policía Nacional - Departamento* que, en el término de cinco días, implementara nuevamente las medidas preventivas de seguridad; (iii) a la Defensoría del Pueblo que, en el término de cinco días, proporcionara asesoría legal y apoyo psicológico al accionante. Finalmente, (iv) exhortó a la Fiscalía General de la Nación para que actuara con diligencia y celeridad en las investigaciones relacionadas con las denuncias del demandante.

22. *Impugnación UNP***[22]**. Solicitó revocar la decisión, dado que ejecutó un análisis minucioso de la situación del accionante y cumplió con las recomendaciones del Cerrem. Igualmente, refirió que el actor no presentó recurso de reposición en contra del acto administrativo que otorgó las medidas de protección.

23. *Impugnación Defensoría del Pueblo*[23]. Solicitó revocar parcialmente la decisión respecto de la entidad. Argumentó que no tiene la competencia para prestar apoyo psicológico al accionante, dado que este está a cargo de la EPS donde se encuentra afiliado.
24. *Sentencia de segunda instancia*[24]. El 11 de junio de 2025, la *Sala Única del Tribunal* revocó la decisión porque la acción de tutela no cumplió con el requisito de subsidiariedad. Argumentó que el accionante no agotó los recursos ante la UNP. De otra parte, indicó que la entidad no actuó de manera arbitraria en la asignación del esquema de protección, sino que su determinación se basó en criterios objetivos. Finalmente, aclaró que, con la revocatoria del fallo de primera instancia, las órdenes y el exhorto emitidos no podían subsistir.

Trámite en sede de revisión

25. La Sala de Selección de Tutelas 8 de 2025, mediante auto del 28 de agosto de 2025, notificado el 12 de septiembre siguiente, seleccionó los expedientes para su revisión y los acumuló para que fueran decididos en un mismo fallo. En idéntica fecha fueron remitidos la Sala Novena de Revisión que, para ese momento, se encontraba a cargo del magistrado (e) Juan Jacobo Calderón Villegas. Posteriormente, el 1 de octubre de 2025, el magistrado Carlos Camargo Assis fue posesionado como magistrado titular por la Sala Plena de la Corte Constitucional. En consecuencia, le corresponde asumir y concluir los trámites de este proceso como magistrado sustanciador[25].
26. Mediante auto del 30 de septiembre de 2025[26], el despacho decretó las pruebas que estimó necesarias para conocer, principalmente, (i) las circunstancias actuales de los accionantes y los hechos que en este momento podrían comprometer su seguridad; (ii) los

procedimientos adelantados por la UNP para evaluar el nivel de riesgo de los actores, y si ha habido modificaciones en sus esquemas de protección con posterioridad a la presentación de las acciones de tutela; y (iii) las actuaciones que ha llevado a cabo la Fiscalía para dar trámite a las denuncias presentadas por los accionantes. A continuación, se destacan las siguientes comunicaciones recibidas por la Sala[27]:

27. Respuestas transversales a los dos expedientes acumulados:

Tabla 2. Respuestas transversales a los expedientes acumulados T-11.300.583 y T-11.328.917.

Explicó los factores y parámetros técnicos empleados en las evaluaciones de riesgo, los cuales se encuentran desarrollados en cada una de las resoluciones administrativas aportadas. Señaló que dichas decisiones exponen las razones que justificaron la ratificación, modificación o finalización de las medidas de protección, con base en el análisis integral de amenazas, vulnerabilidades y contexto territorial.

Indicó que se aplicó el enfoque diferencial en los análisis de riesgo y en la asignación de las medidas, conforme al Decreto 1066 de 2015 y a los lineamientos técnicos de la UNP. Precisó que valoró las variables de género, pertenencia étnica, territorialidad, liderazgo y otras condiciones particulares, y que este enfoque se reflejó tanto en las entrevistas como en el diseño de los esquemas de protección.

Refirió que la entidad conoció los hechos de riesgo puestos en su conocimiento por los accionantes a través de las entrevistas realizadas en el marco de cada orden de trabajo. Indicó que dicha información se incorporó a los instrumentos estándar de valoración y a las actuaciones administrativas correspondientes.

Asimismo, informó las medidas de protección vigentes. Respecto de *Darío*, mediante la Resolución 2 del 10 de enero de 2025, el Cerrem ajustó el esquema, finalizó un vehículo y dos personas de protección y ratificó un medio de comunicación y un chaleco blindado, por una temporalidad inicial de doce meses. En cuanto a *José*, mediante la Resolución 5 del 12 de septiembre de 2025[29], ratificó un esquema tipo ligero, compuesto por una persona de protección, apoyo de transporte por un SMLMV, un chaleco blindado y un medio de comunicación, también por doce meses.

Afirmó que las variaciones en las medidas se sustentaron en evaluaciones técnicas del nivel de riesgo. En particular, explicó que las decisiones adoptadas por el Cerrem respondieron a la valoración de la intensidad del riesgo, a la verificación de amenazas y a la inexistencia de hechos nuevos que justificaran esquemas más robustos, conforme a lo consignado en las resoluciones respectivas.

Precisó el trámite administrativo y las fechas relevantes. Indicó que las decisiones adoptadas por el Cerrem quedaron en firme tras surtirse los recursos correspondientes y fueron notificadas a los accionantes en las fechas señaladas en los actos administrativos aportados.

Señaló que en el análisis del riesgo se consideraron las alertas tempranas emitidas para los territorios involucrados. Indicó que, entre diciembre de 2017 y marzo de 2025, el Equipo de Alertas Tempranas atendió varias alertas y reportes de seguimiento con recomendaciones dirigidas a la UNP y a las autoridades territoriales, las cuales sirvieron como insumo contextual para las evaluaciones.

Informó sobre hechos sobrevinientes y actuaciones recientes. Indicó que, respecto de *José*, se conocieron hechos nuevos que dieron lugar a la apertura de la Orden de Trabajo 6, cuyo resultado se reflejó en la Resolución 5 del 12 de septiembre de 2025. En ese sentido, solicitó a la Corte tener en cuenta que el nivel de riesgo fue objeto de actualización y que las medidas vigentes responden a dicha reevaluación técnica.

Actuaciones para el cumplimiento de las órdenes 17, 18 y 19 de la Sentencia SU-546 de 2023:

La Fiscalía General de la Nación informó que, desde 2024, adelantó actuaciones orientadas al cumplimiento de las órdenes 17, 18 y 19 de la Sentencia SU-546 de 2023, las cuales fueron comunicadas oportunamente a la Corte. Señaló que, en febrero de 2025, remitió un informe al despacho del magistrado ponente, en el que dio cuenta, entre otros aspectos, de la realización del primer acto público anual de presentación del informe sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos y de los avances asociados a dichas órdenes.

Respecto de la orden 17, señaló que esta se cumplió mediante la implementación y fortalecimiento de la Directiva 002 de 2017 y su actualización a través de la Directiva 008 de 2023, orientadas a mejorar la investigación de delitos contra personas defensoras de derechos humanos, ampliar la investigación hacia determinadores y priorizar territorios con mayor riesgo. Indicó que estas acciones se integraron al eje de justicia efectiva del Plan Integral de la orden 28, e incluyeron procesos de capacitación institucional y análisis de barreras en las seccionales priorizadas por esta Corporación.

En cuanto a la orden 18, informó que, en octubre de 2024, remitió a la Corte el documento “Análisis del Sistema de Trabajo de la Fiscalía General de la Nación para el abordaje de afectaciones de defensores de derechos humanos y líderes sociales”, aprobado por el Consejo Superior de Política Criminal. Dicho análisis identificó falencias estructurales en la investigación penal y propuso alternativas de reforma normativa, fortalecimiento institucional y articulación interinstitucional, las cuales se incorporaron al Plan Integral de cumplimiento.

Frente a la orden 19, indicó que, el 14 de febrero de 2025, presentó el informe anual de esclarecimiento en un acto público transmitido por medios digitales, con participación de entidades estatales, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. El informe incluyó estadísticas de investigaciones, patrones criminales y resultados en términos de condenas, imputaciones y otras decisiones judiciales, y fue publicado en la página web institucional.

*Defensoría del pueblo***[31]**

Indicó que ambos accionantes enfrentan un nivel de riesgo extraordinario reconocido por la UNP y que, pese a ello, sus esquemas de protección fueron reducidos sin una motivación suficiente ni una valoración integral y contextual del riesgo.

Explicó que dichas decisiones desconocieron el deber reforzado de protección aplicable a personas defensoras de derechos humanos y periodistas en contextos de violencia persistente. Señaló que las resoluciones administrativas no demostraron una disminución real de las amenazas ni justificar la idoneidad y proporcionalidad de los esquemas residuales frente a los riesgos acreditados. En ese sentido, sostuvo que la UNP incumplió las subreglas jurisprudenciales relativas a la identificación del riesgo, su valoración integral y contextual, la motivación suficiente de las decisiones y la adopción de medidas efectivas de protección.

Sostuvo que estas decisiones no constituyen errores aislados, sino manifestaciones de fallas estructurales en los procedimientos de evaluación del riesgo y asignación de medidas dentro del Programa de Prevención y Protección. Señaló que la normalización institucional de la violencia ha llevado a subestimar amenazas persistentes y a adoptar esquemas precarios que no responden al riesgo real que enfrentan las personas defensoras y periodistas en territorios afectados por el conflicto armado.

Finalmente, advirtió la necesidad de que la Corte intervenga en sede de revisión y active el seguimiento previsto en la Sentencia SU-546 de 2023, con el fin de verificar la implementación efectiva de las órdenes estructurales dirigidas a fortalecer la política pública de protección de líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos.

28. Respuestas del expediente T-11.300.583:

Tabla 3. Respuestas al auto de pruebas del expediente T-11.300.583.

*Dirección Seccional - Fiscalía General de la Nación***[32]**

Informó que, en la noticia criminal que se tramita en la *Fiscalía Seccional de Amenazas contra Defensores de Derechos Humanos*, se adelantó un programa metodológico, se realizó una orden a la policía judicial para entrevistar a la víctima, ampliar la denuncia y verificar la información aportada. Finalmente, señaló que realizó una nueva orden a la policía judicial para que adelantaran todas las labores necesarias para ubicar al señor *Darío* y, así, activar la ruta de protección.

*Fiscalía
Seccional por
el delito
Amenazas art.
347 C.P.***[33]**

Indicó que, en la noticia criminal adelantó el respectivo programa metodológico, emitió órdenes a la policía judicial para que entrevistaran al denunciante, a los testigos para identificar e individualizar a los presuntos autores de los hechos. Además, advirtió que archivó el proceso el 15 de febrero de 2013, dado que no fue posible dar contactar al señor *Darío* para tramitar el asunto.

Sobre sus condiciones personales, indicó que es abogado con formación en derechos humanos y derecho internacional humanitario, con una trayectoria superior a veinte años como defensor de derechos humanos y acompañante de comunidades víctimas del conflicto armado. Señaló que su núcleo familiar está conformado por su esposa y dos hijos y que, debido a situaciones de seguridad, tuvo que modificar su lugar de residencia y sus dinámicas familiares. Manifestó que reside actualmente en *la ciudad* y que sus ingresos dependen de actividades profesionales esporádicas.

En relación con sus labores como defensor de derechos humanos, expuso que ha acompañado procesos de restitución de tierras, defensa territorial y litigio estratégico en distintas regiones del país, entre ellos *los departamentos*. Indicó que, en el último tiempo y por razones de seguridad, dichas actividades se desarrollaron de manera predominantemente virtual, con desplazamientos presenciales limitados.

En cuanto a su situación de seguridad, afirmó que ha enfrentado un riesgo permanente asociado a su labor, materializado en amenazas directas, hostigamientos, desplazamientos forzados y señalamientos por parte de grupos armados ilegales. Relató episodios concretos que comprometieron su vida e integridad personal y las de su familia, así como hechos de violencia contra líderes sociales vinculados a los procesos que acompaña.

Respecto de las actuaciones ante las autoridades, indicó que denunció los hechos ante la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, personerías municipales y el Ministerio del Interior. Señaló que fue incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV) por hechos de amenaza y desplazamiento forzado y que solicitó medidas de protección ante la UNP.

En relación con las decisiones de la UNP, manifestó que conoció la modificación de su esquema de seguridad por notificación electrónica y que interpuso recursos de reposición contra las resoluciones que redujeron las medidas, los cuales fueron negados. Posteriormente promovió la presente acción de tutela.

Adicionalmente, señaló que su esquema de protección fue reducido a un chaleco blindado y un medio de comunicación, pese a que la evaluación de riesgo lo clasificó como extraordinario. Afirmó que en dicho análisis no se aplicó un enfoque diferencial y que, con posterioridad a la decisión judicial, continuaron las amenazas en su contra.

Finalmente, explicó que, pese a haber activado rutas de denuncia y protección, las agresiones persistieron y se agravaron. En ese contexto, manifestó que la ausencia de garantías de seguridad le ha impedido hacer seguimiento a las denuncias y comparecer ante autoridades judiciales en varias ciudades. Finalmente, solicitó la reasignación de sus casos a un fiscal delegado de derechos humanos en *la ciudad* y a la UNP el restablecimiento de un esquema de protección adecuado que le permita salvaguardar su vida e integridad, así como retomar sus actividades en condiciones dignas.

*Fiscalía
Seccional del
Municipio***[35]**

Informó que, en el radicado las diligencias fueron repartidas el 16 de septiembre de 2025. Señaló que, el 16 de octubre de 2025, libró una orden a la policía judicial para entrevistar a la víctima, ampliar la denuncia, precisar tiempo, modo y lugar de las amenazas y verificar su condición de abogado defensor de derechos humanos. Indicó que el proceso se encuentra en fase de investigación y verificación, con impulso y prioridad por la calidad de la víctima. Asimismo, que se dispuso la remisión de las medidas de protección a la Policía Nacional del lugar de residencia del denunciante, con el fin de activar la ruta de protección correspondiente.

*Fiscalía
Seccional de
Amenazas
contra
Defensores de
Derechos
Humanos***[36]**

Indicó que el proceso se encuentra activo y en etapa de indagación. Señaló que se elaboró el programa metodológico, se activó la ruta de protección para la víctima y se libraron tres órdenes a la policía judicial para entrevistar al señor *Darío* y recaudar información adicional que permitiera adoptar una decisión de fondo. Indicó que la SIJIN intentó contactarlo en reiteradas oportunidades por vía telefónica y correo electrónico desde octubre de 2025, sin lograr su comparecencia, pese a que manifestó no encontrarse en *la ciudad* y solicitó entrevista virtual. Finalmente, precisó que, ante la imposibilidad de ubicar a la víctima y la ausencia de nuevos aportes, la *Fiscalía Seccional* procederá a emitir orden de archivo por imposibilidad de individualizar o ubicar al sujeto activo.

*Fiscalía
Seccional de la
Unidad
Seccional de
Competencia
General***[37]**

Señaló que adelanta un proceso en el cual figura como denunciante y víctima el señor *Darío*. Indicó que la investigación se encuentra activa, en etapa de indagación, y que se impartieron órdenes a la policía judicial para impulsar la investigación y ampliar los hechos, así como solicitudes de medidas de protección para salvaguardar la vida e integridad de la víctima.

29. Respuestas del expediente T-11.328.917:

Tabla 4. Respuestas al auto de pruebas del expediente T-11.328.917.

Sobre sus condiciones personales, familiares y socioeconómicas, indicó que es periodista colombiano, de 36 años, residente en el *municipio*. Señaló que integra un núcleo familiar conformado por su esposa, víctima del conflicto armado, y dos hijos menores de edad, uno de ellos con diagnóstico de TDAH. Expuso que pertenece al estrato uno, reside en vivienda arrendada y que sus ingresos provienen del ejercicio independiente del periodismo a través del medio “*Noticias*”, tanto en formato radial como digital.

En relación con su actividad profesional como periodista, manifestó que desarrolla labores de reportería en una zona de conflicto armado, por lo que cubre hechos de violencia, noticias judiciales y políticas en distintos municipios del *departamento*. Indicó que su trabajo implica desplazamientos frecuentes, incluso hacia zonas donde ha sido declarado objetivo militar por grupos armados ilegales, lo que incrementa de manera significativa su nivel de exposición al riesgo.

Respecto de su situación de seguridad, relató que fue víctima de seguimientos, amenazas y privación de la libertad por parte de integrantes del *Grupo Armado*, quienes lo obligaron a desplazarse a zonas selváticas y a grabar y difundir material audiovisual bajo coacción. Señaló que estos hechos lo expusieron posteriormente a nuevas amenazas por parte de otros grupos armados, que lo señalaron como colaborador, generando un riesgo permanente para su vida y la de su familia.

En cuanto a los trámites adelantados ante la UNP, informó que, tras la activación de la ruta de emergencia se le asignaron medidas de protección temporales, consistentes en un vehículo y dos hombres de protección. Indicó que dichas medidas fueron posteriormente modificadas tras un estudio de riesgo y quedaron reducidas a un solo hombre de protección, un chaleco balístico, un medio de comunicación y un apoyo económico de transporte, decisiones que cuestionó por considerarlas insuficientes frente al riesgo acreditado.

Sobre los recursos y actuaciones frente a las decisiones de la UNP, explicó que, en su última valoración del estudio de seguridad, que sucedió por orden del juzgado de primera instancia en este trámite de tutela, la UNP lo evaluó con las mismas condiciones. Como consecuencia, expuso que no presentó recursos en contra de esa decisión. Agregó que en los análisis realizados no se aplicó enfoque diferencial alguno, lo que desconoció su condición de periodista en contexto de conflicto armado y las amenazas reiteradas que continuamente recibe.

*Fiscalía
General de la
Nación***[39]**

Identificó 17 procesos en los que actúa como víctima el actor. De estos, tres se encuentran activos y 14 inactivos. Los procesos han sido tramitados por *múltiples fiscalías*. Añadió que los delitos investigados son amenaza, hurto y hurto calificado y agravado.

Señaló que los tres procesos activos están a cargo de la *Fiscalía Seccional Municipio*, por el delito de amenazas. Destacó que la autoridad adelantó la verificación de información, orientada a corroborar los hechos denunciados y definir el curso de la investigación.

30. Finalmente, antes de continuar con el acápite de consideraciones, es necesario indicar que, el 24 de octubre de 2025[40], la Corporación Colectivo de Abogados y Abogadas “José Alvear Restrepo” solicitó que se le permitiera intervenir en el asunto en calidad *deamicus curiae* y, consecuentemente, se le concediera acceso al expediente. Frente a esta petición, la Sala reconoce la amplia trayectoria de esta organización en el acompañamiento, la defensa y la promoción de los derechos de personas defensoras de derechos humanos en Colombia.
31. La Sala precisa que la decisión sobre la intervención y la decisión sobre el acceso al expediente responden a valoraciones distintas. De una parte, en este asunto no es procedente autorizar el acceso al expediente, dado que el trámite versa sobre la protección a la vida y a la integridad personal de un abogado defensor de derechos humanos y de un periodista que ejerce su labor en contexto de conflicto armado. Por esa razón, la información obrante en el proceso está sometida a una reserva especial orientada a preservar la seguridad de los accionantes.
32. De otra parte, esta Corporación advierte que la existencia de reserva no excluye, por sí sola, la posibilidad de recibir intervenciones ciudadanas o conceptos expertos. No obstante, en esta oportunidad no accederá a esta última. Lo anterior, dado que aceptarla exigiría actuaciones adicionales incompatibles con la celeridad con la que debe resolverse un asunto que involucra riesgos actuales para los accionantes[41]. En consecuencia, la

Corte no accederá a la intervención ni a la solicitud de acceso al expediente[42].

1. CONSIDERACIONES

1. Competencia

33. Esta Sala es competente para analizar los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto estatutario 2591 de 1991.

2. Delimitación del objeto de la tutela y problema jurídico

34. Esta decisión comprende dos acciones de tutela promovidas contra la UNP. Si bien hay algunas diferencias entre los casos, las solicitudes de amparo cuestionaron el procedimiento adelantado por la entidad para determinar el nivel de riesgo y para establecer o reajustar las medidas de seguridad de cada uno de los actores. Igualmente, los accionantes consideraron que la inadecuada valoración de sus niveles de riesgo o las medidas de protección adoptadas por la entidad accionada se traduce en amenazas a su integridad, su seguridad personal y su vida.

35. Por lo tanto, le corresponde a esta Sala de Revisión responder el siguiente problema jurídico: ¿La UNP vulneró los derechos al debido proceso, a la integridad, a la seguridad personal y a la vida de los accionantes al finalizar, adoptar medidas de protección o reajustar las existentes sin considerar las distintas amenazas y elementos contextuales de cada uno de ellos?

36. Es importante advertir que el señor *José* no invocó específicamente la infracción del derecho al debido proceso. Sin embargo, la Sala encuentra que es posible pronunciarse sobre su posible vulneración por tres razones. En primer lugar, las facultades *ultra y extra petita* del juez de tutela lo facultan para extender el objeto de estudio[43].
37. En segundo lugar, este Tribunal, con base en el principio *iura novit curia*, ha sostenido que le “corresponde al juez la aplicación del derecho con prescindencia del invocado por las partes, constituyendo tal prerrogativa, un deber para el juzgador, a quien incumbe la determinación correcta del derecho, debiendo discernir los conflictos litigiosos y dirimirlos según el derecho vigente, calificando autónomamente, la realidad del hecho y subsumiéndolo en las normas jurídicas que lo rigen”[44].
38. En tercer lugar, la Corte encuentra que la cuestión central en esta oportunidad se refiere a si la actuación de la UNP es compatible con el derecho a la seguridad personal y con las exigencias que se adscriben al debido proceso administrativo. Estas últimas son especialmente aplicables al trámite adelantado por la UNP cuando decide sobre las medidas de protección de personas que se encuentran en riesgo[45]. En esa dirección, la Sala se ocupará de manera precisa de dicha dimensión.
39. Con ese propósito, para responder al problema jurídico planteado, la Sala seguirá el siguiente orden, que permitirá analizar las particularidades de cada asunto. Inicialmente (i) se referirá a los derechos constitucionales de las personas que integran la población líder y defensora de derechos humanos. A continuación, (ii) se ocupará del deber de protección del Estado en relación con la vida y la seguridad personal de los periodistas. Luego de ello, (iii) precisará la ruta ordinaria de protección individual a cargo de la UNP. Finalmente, (iv) resolverá los casos concretos.

3. **Los derechos constitucionales de las personas que integran la población líder y defensora de derechos humanos[46]**

40. En la Sentencia SU-546 de 2023, la Sala Plena indicó que una lectura conjunta de los pronunciamientos de esta Corporación y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) permite identificar los derechos de los que son titulares las personas que integran la población líder y defensora de derechos humanos. Preciso que “esos derechos deben ser articulados en una política pública participativa, con enfoque étnico y de género y con adecuados sistemas de seguimiento”, en tanto implican la existencia de deberes ineludibles cuyo cumplimiento le corresponde al Estado.

41. De esa manera, la Corte delimitó el contenido de los derechos mencionados. En concreto, estableció que la población líder y defensora tiene derechos (i) a la seguridad personal con enfoque de seguridad humana, el cual debe ser aplicado a medidas individuales y colectivas; (ii) al debido proceso, que comprende, entre otros, la debida motivación técnica del grado de protección reconocido y argumentación especial cuando la UNP pretenda reducir el nivel de protección otorgado inicialmente; (iii) a ejercer libremente el liderazgo social y como defensor de derechos humanos; y (iv) a la justicia efectiva con especial atención del rol del defensor de derechos humanos, entre muchas aristas más[47].

42. Asimismo, la Sentencia SU-546 de 2023 estableció la especial importancia del derecho a defender derechos. Al respecto, la Sala Plena señaló que aquel tenía como principal objetivo “garantizar un ámbito de actuación seguro y libre para que defensoras y defensores reclamen el respeto, la garantía y la protección de los derechos humanos” (énfasis original). A pesar de ello, la Corte ha constatado en múltiples ocasiones que los líderes sociales y los defensores de derechos humanos se han enfrentado a situaciones de riesgo que derivan en un sentimiento de inseguridad que no están llamados a soportar y que, en casi todas las ocasiones, trasciende a sus familias y al resto de la comunidad.

43. Conforme a lo indicado, el derecho a defender derechos activa deberes continuos y reforzados para las autoridades, entre los cuales se encuentra la garantía efectiva de la seguridad de quienes lideran y promueven estas causas. No resulta admisible asumir como algo ordinario que estas personas continúen con su labor bajo una amenaza permanente contra su vida y la de sus familias. Lejos de ser una muestra de resiliencia, esa situación constituye una expresión grave y reprochable de la falta de protección de sus derechos fundamentales.

4. El deber de protección del Estado en relación con la vida y la seguridad personal de los periodistas[48].

44. El artículo 20 de la Constitución garantiza la libertad de expresión y de prensa como un estandarte del estado democrático y social de derecho. Una de las prerrogativas propias de dichos derechos es la protección de la seguridad personal, la vida y la integridad de los periodistas. De este modo, los tratados y convenios internacionales que garantizan estos derechos establecen el deber de los Estados de salvaguardar a quienes ejercen el periodismo[49].

45. Es así como el principio noveno de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del año 2000 dispone que “[e]l asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”[50]. Entre las obligaciones contenidas en dichos instrumentos internacionales se encuentran: (i) en aquellos países en los cuales los periodistas estén en una situación de vulnerabilidad debido a un contexto de violencia, el Estado tiene una responsabilidad reforzada de prevenir y proteger a los periodistas[51]; (ii) las medidas

adoptadas para proteger la vida de un periodista deben atender a las necesidades propias de su profesión[52]; (iii) las medidas de protección deben contemplar una perspectiva de género que involucre las dinámicas específicas de violencia que sufren las mujeres periodistas[53]; (iv) la implementación necesaria de mecanismos de prevención y políticas para luchar contra la impunidad[54]; y (v) la protección de los periodistas debe ser acorde con las realidades locales que les afectan[55].

46. En Colombia, los mecanismos de protección legales y reglamentarios desarrollados por el derecho interno han respondido a una situación histórica de violencia y amenazas en contra de los periodistas. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) reconoció la existencia de un contexto en el cual se ha buscado censurar y silenciar a los periodistas. Al respecto, en el caso Carvajal Carvajal y otros vs. Colombia, la Corte IDH estableció de manera amplia el contexto de violencia en contra de periodistas y comunicadores sociales en el país, particularmente, en el marco del conflicto armado interno. Asimismo, en el caso Bedoya Lima vs. Colombia, dicha Corporación señaló que “para que la prensa pueda desarrollar su rol de control periodístico debe no solo ser libre de impartir informaciones e ideas de interés público, sino que también debe ser libre para reunir, recolectar y evaluar esas informaciones e ideas”[56].

47. En esa perspectiva, es relevante destacar el último reporte publicado por la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) en febrero de 2025, en el cual informó que, en el año 2024, “se registraron un total de 530 ataques dirigidos a 330 comunicadores en todo el país, lo que representa un aumento de 70 casos respecto a 2023. Entre ellos, se incluyen 215 amenazas, 20 casos en los que periodistas se vieron obligados a desplazarse forzosamente para proteger sus vidas, cuatro exilios, dos secuestros y el asesinato de tres comunicadores(...)”. La fundación añadió que este fue el “el año más crítico de la última década y confirma que los principales agresores de los periodistas son los grupos armados, que son responsables, en los casos que es posible identificar al agresor, del 73% de las amenazas”. Además, concluyó que estas cifras resaltan “la tendencia que, desde la firma de los Acuerdos de Paz, los ataques mantienen un aumento progresivo cada año” [57].

48. Ahora bien, la Corte Constitucional precisó que las medidas de protección y seguridad destinadas a periodistas deben ser acordes con las condiciones propias del ejercicio de su profesión. Por ejemplo, en las sentencias T-199 de 2019 y T-040 de 2023, estudió las acciones de tutela promovidas por periodistas contra la UNP con el fin de solicitar la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal, al trabajo y otros, luego de que la accionada determinara su nivel de riesgo como *ordinario* y, en consecuencia, decidiera retirarles las medidas de protección que tenían asignadas.

49. En dichas providencias, este Tribunal destacó tres aspectos relevantes que deben evaluarse cuando se pretenda analizar el nivel de riesgo de un periodista que se dedica a la difusión de información, expresión u opinión en asuntos políticos, sociales o a la denuncia de situaciones ilegales:

(i) *Perfil del comunicador*: se refiere al hecho de que la autoridad debe valorar el tipo de audiencia a la que se dirige el periodista y el nivel de difusión de los contenidos informativos o de opinión que presenta. En consecuencia, debe tener en cuenta si el periodista cuenta con respaldo institucional para ejercer su profesión, por cuanto quienes suelen ser víctimas de amenazas en mayor grado son aquellos que realizan sus labores sin el apoyo de un gran medio de comunicación.

(ii) *Contenido de la información u opinión que difunde*: en concreto, la autoridad competente debe evaluar si se trata de un contenido de carácter político, social o ideológico que implique un riesgo particular al periodista. Ello, puesto que se encuentra en un mayor grado de riesgo aquel que divulga información en un contexto de violencia o polarización política.

(iii) *Contexto del lugar en el cual se desempeña el periodista*: la autoridad administrativa

debe analizar si el periodista ejerce su profesión en un contexto marcado por la violencia política y armada, pues, de ser así, los medios locales y regionales son más propensos a sufrir agresiones, presiones o persecuciones por parte de actores del conflicto.

50. Con fundamento en los criterios señalados, en las providencias en mención, la Corte concluyó que “la autoridad administrativa tiene la carga de valorar expresamente la influencia que puede tener en la situación de riesgo del periodista, el lugar desde el cual desempeña sus labores”[58]. Así entonces, dicha autoridad deberá observar, por ejemplo, las cifras de periodistas amenazados o asesinados en la zona; la presencia de grupos al margen de la ley en el lugar y el grado de visibilidad del periodista debido al tamaño de la ciudad donde ejerce sus labores de investigación.

51. A partir de lo anterior, es claro que las medidas de protección destinadas a resguardar la vida y la integridad de los periodistas no pueden ser abstractas ni estandarizadas, sino que deben corresponder al riesgo real y concreto que enfrentan en el ejercicio de su labor. La autoridad administrativa está llamada a mirar cada caso con atención y responsabilidad, a identificar de manera individualizada el peligro que amenaza al periodista y, solo a partir de esa constatación seria y rigurosa, adoptar las medidas de seguridad adecuadas.

5. Ruta ordinaria de protección individual a cargo de la UNP: aspectos generales y procedimentales del programa de Prevención y Protección[59].

5.1. Aspectos generales del programa de Prevención y Protección a cargo de la UNP

52. La UNP se creó mediante el Decreto 4065 de 2011. La entidad ha asumido diferentes

programas de protección dirigidos a poblaciones específicas, tanto individuales como colectivas[60]. Asimismo, el Decreto 4912 de 2011[61] creó el Programa de Prevención y Protección, el cual tiene como fin “proteger de manera oportuna, idónea y eficaz a las poblaciones que lo requieran, así como optimizar los recursos financieros, humanos y físicos”. Posteriormente, el Decreto 1066 de 2015 definió, entre otros, (i) los conceptos de amenaza y riesgo, así como sus diferentes tipos; (ii) los beneficiarios del programa; y (iii) las medidas de prevención, protección y urgencia a las que tienen derecho estos últimos.

5.1.1. Riesgos y variables para su definición

53. Al regular los tipos de riesgo dicho decreto prevé que este puede ser de tres categorías: (i) *riesgo ordinario*[62]; (ii) *riesgo extraordinario*[63]; y (iii) *riesgo extremo*[64].

54. Con el propósito de calificar cada uno de estos niveles, la UNP agrupó y sistematizó la *matriz de calificación* del riesgo[65]. Dicha matriz, que se compone de tres ejes (amenaza, riesgo específico y vulnerabilidad), tiene como finalidad asegurar la determinación objetiva y técnica del nivel del riesgo de una persona. Sobre el particular, en la Sentencia SU-546 de 2023 la Corte recordó que “la UNP es la entidad que tiene la competencia, el talento humano y el conocimiento técnico para determinar el riesgo de una persona y las medidas de seguridad a adoptar”, lo que no implica, en todo caso, “que la calificación del riesgo sea un terreno vedado al juez de tutela”, en atención a las falencias que ha advertido en las decisiones de la entidad.

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

Tabla 6. *Matriz de calificación del riesgo*[66].

Eje

Amenaza

Variables que se analizan

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 familia.

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%)[67]. 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.

5.1.2. Beneficiarios de las medidas de protección

56. El Decreto 1066 de 2015 establece los sujetos beneficiarios de protección. En el artículo 2.4.1.2.6 de la mencionada disposición se establece un listado de aquellas personas beneficiarias entre las que se encuentran, entre otros, servidores públicos, los y las dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o de campesinos[68].

5.1.3. Medidas de prevención, protección y emergencia

57. También el Decreto 1066 de 2015 regula las medidas de prevención[69], protección[70]y urgencia[71]. El artículo 2.4.1.2.11 del Decreto 1066 de 2015 establece 6 tipos de medidas de protección tal y como se describen en la siguiente tabla:

Tabla 7. *Medidas de protección reguladas en el Decreto 1066 de 2015[72].*

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

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

58. En el artículo 2.4.1.2.40 el Decreto 1066 de 2015 se establece el procedimiento ordinario aplicable a la protección individual en el programa de prevención y protección de la UNP.

Dicho procedimiento se compone de seis etapas principales: (i) *recepción de la solicitud*(numeral 1°); (ii) *evaluación del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTAR)* (numeral 3°); (iii) *examen del Grupo de Valoración Preliminar -GVP-* (numeral 4°); (iv) *recomendación del Cerrem* (numeral 5°); (v) expedición del *Acto administrativo* (numerales 6° y 7°); y (vi) *seguimiento y reevaluación*. (numerales 8°, 9° y 10°)[73].

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

60. La Corte recordó en varias oportunidades que la UNP es la autoridad responsable de calificar el nivel de riesgo y de adoptar y hacer seguimiento a las medidas de prevención, protección o urgencia. Esta Corporación reconoció este proceso es complejo, se desarrolla en varias etapas y cuenta con la participación de instancias colegiadas como el GVP, el CTAR y el Cerrem, integradas por distintas autoridades y, en algunos casos, representantes de la sociedad civil. Sin embargo, dicha intervención no diluye la responsabilidad de la UNP, que conserva de manera exclusiva la competencia para definir el nivel de riesgo y las medidas de protección aplicables[74].

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

61. Teniendo en cuenta que en esta oportunidad la cuestión planteada se relaciona directamente con el derecho a la seguridad personal y al debido proceso durante el trámite de valoración de la situación en la que se encuentran el accionantes, es necesario

referir algunas de las subreglas aplicables a dicho procedimiento y cuyo respeto es imperativo.

62. En la Sentencia T-432 de 2024, reiterada por la sentencia T-258 de 2025, la Corte indicó que el “derecho a la seguridad personal garantiza la adopción de medidas para precaver los riesgos extraordinarios y extremos, que son aquellos que se derivan de una *amenaza*”. Según esa decisión existe una amenaza de tal naturaleza cuando se identifican “hechos reales que (...) implican la alteración (...) del derecho a la tranquilidad y que hagan suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro”.
63. Si bien la Corte ha reconocido que la UNP dispone de un margen de acción para determinar el riesgo y definir las medidas de protección aplicables, también ha señalado que su actuación se sujeta al deber de respetar las garantías mínimas adscritas al debido proceso: (i) el principio de legalidad; (ii) el derecho de defensa y contradicción; (iii) el deber de motivación; (iv) la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos; (v) el derecho a impugnar las decisiones; y (vi) el plazo razonable[75].
64. En la referida decisión, apoyándose en lo señalado en la Sentencia SU-546 de 2023, la Corte precisó cuatro subreglas derivadas del *deber de motivación* y aplicables en el procedimiento ordinario del programa de Prevención y Protección de la UNP. A continuación, se sintetizan.

Tabla 8. *Subreglas derivadas del deber de motivación en el procedimiento ante la UNP[76].*

Subregla No. 1

La evaluación del nivel del riesgo del solicitante debe estar fundada y soportada en un examen integral e individualizado de todos los factores de riesgo y amenaza relevantes a los que se enfrenta el peticionario.

La UNP debe tener en cuenta todas las variables de la *matriz de calificación*. La omisión injustificada de alguna de las variables en el estudio y/o el análisis defectuoso de los medios de prueba, constituyen una violación al debido proceso.

El archivo de las investigaciones por el delito de amenaza o la falta de avance en aquellas no pueden, de ninguna manera, ser un criterio determinante para concluir que el peticionario no está en una situación de riesgo.

Subregla No. 2

La UNP tiene la obligación de precisar el puntaje que asignó a cada una de las variables de la matriz de calificación y especificar el “porcentaje de riesgo ponderado” que arroje la evaluación.

No basta con hacer una referencia a las conclusiones del informe del CTAR ni a las recomendaciones de la sesión técnica del Cerrem. La UNP debe presentar todas las razones que soportan su decisión y debe valorar de manera técnica y específica las particularidades del caso concreto.

Subregla No. 3

La UNP debe adoptar medidas de protección que sean idóneas y eficaces.

Las medidas adoptadas deben ser (i) adecuadas a la situación de riesgo y propias de las condiciones particulares del protegido; y (ii) tendientes a prevenir la materialización de los riesgos o a mitigar sus posibles efectos.

Si en el trámite de reevaluación la UNP pretende finalizar algunas de las medidas debe motivar de forma suficiente y objetiva (i) la procedencia de la reducción de los esquemas de seguridad y (ii) la idoneidad y eficacia de las medidas de protección que se mantengan.

La reducción de los esquemas de seguridad debe fundarse en una disminución relevante y probada del nivel de riesgo. En consecuencia, las reducciones de esquemas de seguridad que respondan a disminuciones no sustanciales del nivel de riesgo, en principio desconocen el derecho fundamental al debido proceso y, en algunos casos, amenazan los derechos a la seguridad e integridad personales de los peticionarios.

Subregla No. 4

La UNP debe aplicar el principio de enfoque diferencial cuando los peticionarios tengan la calidad de defensores de derechos humanos.

Este enfoque implica, entre otras cosas, una presunción de riesgo a favor de ciertas personas o grupos. En estos casos la UNP debe asumir la carga probatoria y solo podrá desvirtuar la presunción del riesgo de este grupo poblacional luego de estudios técnicos y rigurosos de seguridad.

Si existe una duda sobre el nivel de amenaza de la persona, la entidad deberá aplicar una interpretación favorable a sus derechos fundamentales a la seguridad, la vida y la integridad; en especial, si la persona ya tenía un esquema de protección por riesgo extraordinario.

un incumplimiento de las subreglas antes referidas. El juez de tutela, además de amparar los derechos del peticionario y dejar sin efectos las resoluciones cuestionadas, debe considerar las siguientes dos opciones según las características de la situación analizada. De una parte (i) ordenar a la UNP que adelante una reevaluación del riesgo conforme a las exigencias y criterios fijados por la Corte. En casos excepcionales, (ii) se encuentra habilitado para ordenar a la UNP que, mientras se expiden nuevos actos administrativos, reestablezca las medidas de protección y esquemas de seguridad que estaban vigentes con anterioridad a las resoluciones cuestionadas.

66. Sobre este último remedio, la jurisprudencia constitucional estableció que será procedente cuando se presente uno o varios de los siguientes supuestos: (i) las personas están categorizadas con riesgo extraordinario; (ii) existen pruebas de la situación apremiante del accionante o hay elementos suficientes para concluir que el riesgo al que está sometido así lo amerita; (iii) la amenaza proviene de agentes o factores que previamente materializaron esos riesgos; (iv) se comprueban circunstancias no valoradas por la entidad; (v) han sido adoptadas medidas de protección por organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH); y/o (vi) la UNP no motivó adecuadamente por qué es necesaria la disminución de algunas medidas de protección pese a que el porcentaje del nivel de riesgo no varió o lo hizo de forma poco significativa[77].

6. Estudio de los casos concretos

67. La Sala conoce de dos acciones de tutela promovidas por un defensor de derechos humanos y un periodista, respectivamente, quienes cuestionaron los actos administrativos mediante las cuales la UNP ajustó o fijó sus esquemas de protección. A su juicio, las decisiones desconocieron su nivel de riesgo extraordinario y no responden a sus necesidades particulares. Por lo tanto, consideraron que la entidad vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vida, a la integridad y a la seguridad personal.

6.1. Análisis conjunto de los requisitos generales de procedencia de las acciones de tutela

68. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el Decreto 2591 de 1991, para determinar la procedencia de la acción de tutela, el operador jurídico debe observar que esta cumpla con los requisitos de: (i) legitimación en la causa (activa y pasiva), (ii) inmediatez y (iii) subsidiariedad.

Tabla 9. Análisis de procedencia

Requisito	Análisis
Legitimación en la causa por activa ^[78]	<i>Se cumple.</i> Los accionantes, <i>Darío</i> y <i>José</i> actuaron en nombre propio en los expedientes T-11.300.583 y T-11.328.917, respectivamente. Por lo tanto, se encuentran legitimados en la causa por activa para interponer la acción de tutela para el amparo de sus derechos fundamentales. En efecto, son ellos quienes presentaron las solicitudes a efectos de que las autoridades adopten medidas de protección de su seguridad e integridad personal y serían quienes tendrían que soportar directamente las consecuencias nocivas de la actuación en la que la UNP resolvió disminuir sus respectivos esquemas de protección.

Legitimación en la
causa por
pasiva¹⁷⁹¹

Se cumple.

Expediente T-11.300.583: la acción de tutela se dirige contra la UNP, a la cual se le atribuye la responsabilidad de la vulneración de los derechos del actor al modificar su esquema de seguridad sin el lleno de los requisitos legales y jurisprudenciales. Lo anterior, en su calidad de entidad encargada de “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 (...) se encuentre en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida”[80]. Por lo tanto, está legitimada en la causa por pasiva a la luz de los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991.

Asimismo, la Corte constata que la Fiscalía General de la Nación y sus delegadas se encuentran legitimadas en la causa por pasiva[81]. En efecto, de conformidad con los artículos 250 de la Constitución y 66 del Código de Procedimiento Penal (CPP), esta entidad es la titular de la acción penal, por lo cual tiene la competencia para, entre otras, adelantar las investigaciones por hechos constitutivos de delitos y, en caso de que ello sea procedente, adelantar las actuaciones procesales de conformidad con la información recolectada. Igualmente, en la solicitud de amparo, el actor solicitó exhortar a la entidad para que fortalezca la investigación y judicialización de los hechos denunciados, por lo que le endilgó la omisión de adelantar las actuaciones oportunamente. En ese sentido, una de sus pretensiones está directamente encaminada hacia el ente acusador, lo cual la hace pasible de esta acción.

Expediente T-11.093.331: en el mismo sentido del asunto anterior, el mecanismo constitucional se dirige en contra de la UNP. Por lo tanto, de acuerdo con las mismas consideraciones, la entidad está legitimada en la causa por pasiva.

A diferencia de lo que sucede en el caso T-11.300.583, la Fiscalía General de la Nación no está legitimada en la causa por pasiva dentro de este asunto. Lo anterior, toda vez que el actor no le atribuyó conductas que presuntamente vulneraran sus derechos fundamentales. No obstante, esta Corporación observa que, durante el trámite de esta acción de tutela, el accionante afirmó que fue víctima de nuevos hechos de violencia. (*supra* 27). Por lo tanto, la Sala podrá ordenarle a la entidad, de ser el caso, que adelante y concluya las investigaciones que estén en su poder con ocasión de estas conductas. Esto, dado que esa es una función constitucional y legalmente asignada a dicha entidad[82].

De otro lado, el *Juzgado Civil del Circuito Especializado*, vinculó al trámite, además, al Ministerio del Interior, a la Policía Nacional, a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal del *Municipio*. Respecto de estas, la Corporación dispondrá su desvinculación del trámite de la acción de tutela.

Esta Sala reconoce que, si bien, tanto el Ministerio del Interior como la Policía Nacional lideran y organizan el Programa de Prevención y Protección (artículo 2.4.1.2.1 del Decreto 1066 de 2015, en el presente trámite no se advierte que aquellas se hayan sustraído de dichos deberes en una dimensión en la que vulneren los derechos fundamentales del accionante. Ello, sumado a que, como ya se mencionó, el accionante no adujo que alguna de tales entidades hubiera estado involucrada en la trasgresión que alega en su escrito de tutela.

Finalmente, en lo relativo a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal del *Municipio*, no se evidencia que tengan la aptitud legal para responder por la vulneración de los derechos fundamentales expuesta por el accionante, por lo que no se supera el estudio de su legitimación por pasiva y se procederá a desvincularlas.

Se cumple. En los casos bajo revisión se presenta una posible afectación de los derechos a la vida y a la integridad personal de los accionantes, debido a las deficiencias en el otorgamiento de medidas de protección frente a las amenazas y atentados que han recibido.

Al respecto, la Sala Plena sostuvo que el medio de defensa judicial no es eficaz cuando no puede garantizar una salvaguarda expedita del derecho fundamental invocado. En estos casos, consideró que la acción constitucional es procedente para proteger los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la integridad física y al debido proceso, al analizar la procedibilidad de acciones de tutela interpuestas en contra de decisiones de la UNP referidas a medidas de protección previamente reconocidas. Incluso señaló que resulta irrazonable exigir a personas que requieren de protección inmediata y constante que expongan su caso ante el juez contencioso, cuando lo que se encuentra en discusión es la vida misma^[84].

En tal sentido, si bien existe el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho junto con la solicitud de medidas cautelares para controvertir los actos administrativos emitidos por la UNP, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, este no es eficaz por la situación de apremio que plantean estas situaciones y los bienes jurídicos amenazados^[85]. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela se presenta como el mecanismo definitivo en aquellos casos en los que se comprueba que, entre otras, los accionantes (i) son sujetos de especial protección constitucional o se encuentran en situación de vulnerabilidad, (ii) se encuentran en una situación de riesgo "extraordinario" o "extremo", conforme a la matriz de calificación y (iii) a partir de un examen *prima facie*, se evidencia que los actos administrativos de la UNP que se cuestionan podrían haber agravado la situación de riesgo en la que se encontraba el accionante^[86].

En el expediente T-11.300.583, mediante la Resolución 1 de 2023, el accionante fue valorado con un riesgo extraordinario^[87]. No obstante, mediante las resoluciones 2 de 2025 y 3 de 2025, la entidad accionada modificó la calificación de riesgo aplicable al actor. En consecuencia, finalizó las medidas de protección asignadas. Estas circunstancias pudieron colocar al accionante en una situación de riesgo mayor a la que se encontraba expuesto y tienen la potencialidad de afectar sus derechos a la vida y a la seguridad personal. Por ello, la tutela resulta ser el mecanismo idóneo y eficaz para adelantar la presente controversia^[88]. Igualmente, es posible constatar que el accionante es defensor de derechos humanos y, como reconoció esta Corte en la Sentencia SU-546 de 2023, es un sujeto de especial protección.

Dentro del expediente T-11.328.917, la UNP, mediante la Resolución 4 de 2025, le asignó una valoración del nivel del riesgo de 50,55^[89], por lo que la acción de tutela se presenta como el mecanismo definitivo, en atención a que la accionada estableció que el accionante se encuentra en una situación de riesgo "extraordinario". La Sala no desconoce que el actor no presentó recursos ante el acto administrativo enunciado. Sin embargo, la situación de riesgo a la que este se enfrenta por su actividad periodística, así como las amenazas y los secuestros sufridos, requieren una respuesta inmediata por parte del juez constitucional. Lo anterior, con el fin de preservar su integridad y su vida.

De igual forma, en ambos expedientes fue posible observar que los ciudadanos presentaron múltiples denuncias ante la Fiscalía General de la Nación y ninguno de esos procesos superan la etapa de investigación. Esta situación permite concluir, entonces, que se encuentran en una situación de riesgo que supera su capacidad de soportar y requieren una respuesta inmediata por parte del Estado.

Finalmente, este Tribunal ha sido reiterativo en indicar que, si bien existe el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho junto con la solicitud de medidas cautelares para controvertir los actos administrativos emitidos por la UNP, este no es eficaz por la situación de apremio que plantean estas situaciones y los bienes jurídicos amenazados .

En ese sentido, en la parte resolutive, la Sala Segunda le advertirá a los jueces de instancia que se basaron en este argumento para declarar la improcedencia de la acción de tutela para que, en lo sucesivo, se abstengan de utilizarlos, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación.

Inmediatez[90]

Se cumple. En ambos casos, las acciones de tutela fueron presentadas dentro de un plazo razonable.

Expediente T-11.300.583: el actor cuestionó la decisión de modificar su esquema de seguridad adoptada mediante las resoluciones 2 de 2025 y 3 de 2025. Esta última tiene fecha del 14 de abril de 2025 y la solicitud de tutela fue presentada el 25 de abril de la misma anualidad, por lo que entre ambos transcurrieron apenas 11 días.

Expediente T-11.328.917: el accionante manifestó su desacuerdo con las medidas adoptadas mediante la Resolución 4 del 20 de febrero 2025 y la acción de tutela fue radicada el 21 de abril del mismo año. Así que transcurrieron, entre uno y otro, dos meses.

69. Con fundamento en lo anterior, la Sala concluye que las acciones de tutela satisfacen los requisitos de procedencia. por lo que procederá a resolver el problema jurídico planteado.

6.2. La UNP vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la vida, a la integridad personal y a la seguridad personal de Darío y José, debido a las deficiencias en la motivación de las decisiones que redujeron y fijaron, respectivamente, las medidas de protección.

11. ***Expediente T- T-11.300.583. La UNP vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la vida, a la integridad y a la seguridad personal de Darío.***

70. La Sala Segunda de Revisión constata que la actuación de la UNP desconoció los derechos del accionante, dada la deficiente motivación de las resoluciones que modificaron las medidas de protección de las que era beneficiario. El examen detallado de tales resoluciones permite identificar tres defectos que constituyen, a su vez, una violación de los derechos a la vida, al debido proceso, a la seguridad y a la integridad personal del actor: la UNP (i) le atribuyó consecuencias equivocadas a la falta de avance de las investigaciones penales originadas en las denuncias del ciudadano; (ii) omitió realizar una

valoración detallada a partir de la matriz del riesgo y dispuso la reducción injustificada de las medidas de protección; y (iii) no aplicó un enfoque diferencial al valorar el riesgo del accionante.

Primero. La UNP le atribuyó consecuencias equivocadas a la falta de avance de las investigaciones penales originadas en las denuncias del ciudadano.

71. Esta Corporación estableció, en la subregla nro. 1, que el archivo de las investigaciones por el delito de amenazas o falta de avance en estas, no puede ser un factor determinante para la evaluación del riesgo. Hacerlo sería trasladar a la víctima las consecuencias de la ineficacia de las investigaciones[91].

72. En la Resolución² de 2025, la UNP indicó lo siguiente:

1. “Que corolario a lo anterior, en el proceso de recopilación de información se establece que fueron consultadas entidades municipales y autoridades territoriales como: la Fiscalía General de la Nación, entidad quien informó que el señor *Darío*, ha interpuesto 10 denuncias penales por el delito de amenazas, de las cuales ocho se encuentran inactivas y dos se encuentran en etapa de indagación”.
2. “Que con fundamento en las actividades de verificación anteriormente indicadas, se establece del instrumento de valoración del riesgo que el evaluado refirió ser víctima de amenazas e intimidaciones por parte de presuntos integrantes de grupos armados organizados; estos hechos fueron denunciados ante la Fiscalía General de la Nación, encontrándose algunos procesos activos y en etapa de indagación. Sumado a esto, las entidades consultadas no aportaron datos conducentes”.

73. La Sala considera que la UNP le otorgó un alcance irrazonable al retraso de las

investigaciones penales. Ello se evidencia en la parte final del citado texto, en el que refiere que “las entidades consultadas no aportaron datos conducentes”. Esta motivación desconoce la subregla nro. 1, según la cual la evaluación del nivel del riesgo del solicitante debe estar fundada y soportada en un examen integral e individualizado de todos los factores de riesgo y amenaza relevantes. En efecto, como quedó claro: (i) los altos índices de impunidad y las capacidades limitadas de la Fiscalía General de la Nación para adelantar la investigación de estas conductas, que derivan en la falta de avance en aquellas, no desvirtúan la situación de riesgo; y (ii) no resulta razonable trasladar las consecuencias de la ineficacia referenciada al peticionario[92].

Segundo. La UNP omitió realizar una valoración detallada a partir de la matriz del riesgo y dispuso la reducción injustificada de las medidas de protección.

74. La Sala concluye que la omisión anunciada constituye una violación a las subreglas 2 y 3. De acuerdo con la subregla 2, la UNP está obligada a detallar la puntuación asignada a cada una de las variables que integran la matriz de evaluación y a indicar el porcentaje de riesgo ponderado resultante del análisis global. En atención a esto, no es suficiente citar las conclusiones del informe del CTAR ni las recomendaciones formuladas en la sesión técnica del Cerrem. Por el contrario, le corresponde a la entidad exponer de manera completa los fundamentos de su determinación y efectuar una valoración técnica, concreta y particularizada de las circunstancias del caso.
75. La Sala observó que la UNP no estableció los porcentajes asignados a cada una de las variables de la matriz del riesgo aplicada al actor. En efecto, en la Resolución 2 de 2025, solo refirió, de manera general, los porcentajes en la clasificación de los tipos de riesgo, así: “[q]ue posterior a las actividades de campo, el analista encargado del desarrollo de la evaluación de riesgo, sistematizó la información analizada en el Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo, que es el mecanismo concebido para valorar el riesgo, según lo expresado por la honorable Corte Constitucional, en cual determina tres tipos de

resultados: ordinario, extraordinario o extremo, de acuerdo con la siguiente escala: hasta 49% (Riesgo Ordinario), de 50% a 79% (Riesgo Extraordinario) y 80% a 100% (Riesgo Extremo)".

76. En el mismo documento, la autoridad concluyó que "el cotejo integral a los elementos de información obtenidos en el marco de la respectiva evaluación frente a las diferentes entrevistas, el trabajo de campo, los elementos de información proporcionados por los organismos de seguridad e inteligencia del Estado permiten establecer que por lo anteriormente expuesto, se pudo colegir que el valorado está expuesto a un riesgo excepcional que no está en el deber jurídico de soportar, con variación en la intensidad con relación al anterior estudio de nivel de riesgo". Sin embargo, no se detuvo a explicar en qué hechos, análisis o soportes se basaba dicha variación en la intensidad. En consecuencia, estas deficiencias implican una vulneración de la subregla nro. 2.

77. De otra parte, la Corporación también advierte una infracción a la subregla nro. 3. Ciertamente, la entidad accionada no motivó de forma seria y clara las decisiones, por lo que la modificación no guarda congruencia con el nivel de riesgo establecido. Esta conclusión se basa en tres razones.

78. En primer lugar, en la Resolución 3 de 2025, la UNP sí referenció el resultado del porcentaje ponderado. En ese contexto, resaltó que "no puede desconocerse, de acuerdo al resultado de las actividades de recopilación y análisis de la información en el desarrollo de la reevaluación del nivel de riesgo, que la intensidad de la amenaza disminuy[ó], teniendo en cuenta que en estudio anterior realizado en el año 2023 se pondero el riesgo en 51,66% y en el estudio actual se evidencio en 50,55%".

79. No obstante, se limitó a dar explicaciones generales para justificar dicha disminución. En efecto, sostuvo que el estudio integró "todos y cada uno de los factores de amenaza,

riesgo y vulnerabilidad informados por” el ciudadano. Asimismo, refirió que “tuvo en cuenta, los hechos históricos de presunto riesgo acaecidos del recurrente, las vulnerabilidades asociadas al contexto de seguridad de donde reside, los entornos de tipo social, junto con la información suministrada por las entidades y autoridades consultadas”. Estas aseveraciones no pueden entenderse como una motivación suficiente para la reducción del nivel del riesgo ni del porcentaje asignado al actor, dado que no se refieren a la situación particular del protegido, sino a afirmaciones genéricas sobre lo analizado.

80. En segundo lugar, la UNP fundó la reducción de la protección del accionante con base en un cambio insignificante en el porcentaje ponderado del nivel del riesgo. En efecto, entre el año 2023 y el 2025, dicho riesgo se redujo en 1,11%. Esa disminución es insustancial - puesto que se mantuvo dentro del mismo margen del riesgo extraordinario- y, por consiguiente, no es razón suficiente para la efectuada en el esquema de protección, más cuando el nivel del riesgo se mantuvo en extraordinario. Este Tribunal señaló, precisamente, que la reducción de los esquemas de seguridad debe fundarse en una “disminución relevante y probada del nivel de riesgo”[93]. Por lo tanto, “las reducciones de esquemas de seguridad que respondan a disminuciones no sustanciales del nivel de riesgo, en principio desconocen el derecho fundamental al debido proceso y, en algunos casos, amenazan los derechos a la seguridad e integridad personales de los peticionarios”[94].

81. En tercer lugar, la UNP no sustentó la idoneidad y eficacia del nuevo esquema de seguridad del señor *Darío*. Ello resultaba importante dado que existió un cambio significativo en este aspecto, pues la entidad accionada modificó el tipo de protección de Tipo 1 a, solamente, un medio de comunicación y un chaleco blindado. Esto implicó el retiro de tres componentes del esquema: dos personas de protección y un vehículo convencional.

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

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

83. En ese sentido, como lo reconoció la Corte en la Sentencia T-123 de 2023, lo que se reprocha a la UNP es que no existan “directrices que sirvan de guía respecto a la disminución o el desmonte de los esquemas de protección, los criterios a tener en cuenta, y la gradualidad en este tipo de escenarios”. En esa dirección “[l]a ausencia de parámetros objetivos erosiona el componente técnico en que debe soportarse el proceso de protección, y abre la compuerta a la arbitrariedad, en detrimento del principio de confianza legítima y del mandato de igualdad entre los beneficiarios que acuden a la UNP”[95].

Tercero. La UNP no aplicó un enfoque diferencial al valorar el riesgo del accionante.

84. En último lugar, la entidad accionada no tuvo en consideración que la población líder y defensora de derechos humanos se encuentra cubierta por una presunción de riesgo que solo puede ser desvirtuada por la entidad a través de estudios técnicos y rigurosos de seguridad. El desconocimiento de esa presunción implica que esta no fue desvirtuada por la UNP en el caso concreto. Por tanto, también se desconoció la subregla nro. 4 mencionada anteriormente.

85. En efecto, está demostrado que el actor es un abogado defensor de derechos humanos, con un amplio reconocimiento en su labor. No tener en cuenta esta situación conlleva un desconocimiento del estándar especial de valoración del riesgo de los líderes y defensores. En ese sentido, le correspondía a la entidad aplicar un enfoque diferencial que reconociera la especial labor a la que se dedica el ciudadano y su relevancia para la

existencia del estado constitucional.

86. En atención a las consideraciones precedentes, la Sala estima que la UNP vulneró los derechos al debido proceso administrativo, a la vida, a la integridad y a la seguridad personal del accionante. La entidad no cumplió con el deber de debida motivación en las resoluciones en las que modificó su esquema de seguridad y desconoció las reglas específicas que estableció la Corte en la materia.
87. *Remedios judiciales por adoptar.* Por lo anterior, revocará la sentencia del 12 de mayo de 2025, proferida por el *Juzgado Laboral del Circuito* que declaró improcedente el amparo. Asimismo, la sentencia del 4 de junio de 2025, proferida por la *Sala Laboral del Tribunal* que confirmó dicha decisión. En su lugar concederá el amparo de los derechos al debido proceso administrativo, a la vida, a la integridad y a la seguridad personal de *Darío*.
88. En ese contexto, la Corte dejará sin efectos las resoluciones 2 y 3 de 2025, expedidas por la UNP y que redujeron, sin motivación suficiente, las medidas de protección otorgadas al actor mediante la Resolución 1 de 2023. En consecuencia, le ordenará a la UNP que, en el término de 30 días, contados a partir de la notificación de esta decisión, reevalúe la situación actual del riesgo del accionante, para lo cual deberá cumplir la ruta de protección individual reiterada en esta providencia.
89. De la misma manera, le ordenará que, en el término de cinco días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, restablezca el esquema de seguridad asignado al señor *Darío* en la Resolución 1 de 2023. Este esquema estará vigente hasta tanto se hagan efectivas las medidas de protección derivadas de la nueva valoración. Finalmente, en caso de que dicha valoración disminuya las medidas de protección del accionante, la UNP deberá justificar con suficiencia las razones por las cuales las medidas son apropiadas y

proporcionales para mitigar los riesgos a los que se encuentra expuesto el actor. Para tal fin, no será suficiente una disminución insustancial -entendida como aquella que mantenga el nivel de riesgo en extraordinario-.

11. ***Expediente T-11.328.917. La UNP vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la vida, a la integridad y a la seguridad personal de José.***

90. *La aplicación de las subreglas fijadas en la Sentencia SU-546 de 2023 a los periodistas que ejercen su labor en contextos de conflicto armado.* Esta Corporación reconoció que los defensores de derechos humanos se rigen por un estándar de protección diferenciado al de los demás grupos poblacionales. Sin embargo, ello no impide que, algunas de las subreglas sobre debido proceso administrativo fijadas para estos, sean relevantes para examinar la actuación de la UNP frente a los periodistas que ejercen su labor en contextos de conflicto armado -en particular las subreglas nro. 1, 2 y 3 (*supra* 64)-. Ello obedece a que, en esos escenarios, la actividad periodística cumple una función materialmente análoga a la defensa de derechos humanos, pues visibiliza violaciones a estos, favorece el control ciudadano y contribuye a la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad[96].

91. En la Sentencia SU-546 de 2023, la Corte precisó que la UNP vulnera el debido proceso, entre otras, cuando adopta decisiones sobre medidas de protección (i) sin estar soportada en un examen integral e individualizado de todos los factores de riesgo a los que se enfrenta el peticionario; (ii) en ausencia de precisión sobre el puntaje asignado a cada una de las variables de la matriz de calificación; y (iii) sin explicar de forma razonada por qué las medidas adoptadas resultan idóneas y eficaces para proteger la vida y la integridad del beneficiario.

92. Para esta Sala, tales exigencias no se derivan exclusivamente de la condición de defensor de derechos humanos, sino del carácter fundamental de los derechos comprometidos y del deber reforzado de motivación cuando están en juego la vida y la integridad personal. En el caso de los periodistas que cubren contextos de conflicto armado, también se comprometen la libertad de expresión, la libertad de informar y recibir información veraz e imparcial, así como el principio de igualdad material respecto de quienes enfrentan riesgos extraordinarios por razón de su oficio.
93. Por su parte, en la Sentencia T-040 de 2023, al abordar el caso específico de un periodista, este Tribunal reiteró que el análisis de riesgo debe atender criterios propios del ejercicio periodístico, como lo son el perfil del comunicador, el contenido de la información difundida y el contexto territorial. Asimismo, explicó que la omisión de estos factores constituye una vulneración del debido proceso[97]y del derecho a la seguridad personal.
94. Esta regla es compatible con las subreglas desarrolladas para defensores de derechos humanos, en la medida en que ambas líneas jurisprudenciales exigen una valoración contextual, integral y motivada del riesgo. De la misma manera, proscriben decisiones administrativas apoyadas en apreciaciones genéricas, subjetivas o incompletas. También excluyen determinaciones fundadas en matrices abstractas no correlacionadas con las circunstancias concretas del solicitante o ajenas a contextos estructurales de violencia[98].
95. En consecuencia, para la Sala resulta constitucionalmente necesario analizar la violación del debido proceso de periodistas a partir de las subreglas fijadas para los defensores de derechos humanos, siempre que se respeten las particularidades de cada actividad. En ambos supuestos, la Corte ha sido consistente en afirmar que la UNP debe valorar los elementos relevantes del riesgo conforme al rol que cumple la persona protegida y motivar de manera clara y suficiente sus decisiones. El incumplimiento de estas cargas

procedimentales no solo desconoce los estándares específicos aplicables, sino que expone a quienes denuncian violaciones de derechos humanos, desde la defensa social o desde el periodismo, a escenarios de desprotección incompatibles con la Constitución.

96. La Corte insiste en que la labor periodística es fundamental para la democracia. La vigilancia ciudadana, la denuncia de la violencia y la contención del poder por medio de la información son requisitos para un constitucionalismo sano. En el mismo sentido, la Comisión de la Verdad destacó que el periodismo debe comprender su rol como “garant[e] y, a la vez, depositari[o] del derecho a la verdad y del derecho a la información”[99], y señaló que mantener “el pensamiento crítico y la independencia” son formas en las que el periodismo contribuye a preservar la soberanía popular. Por ello, esta Corporación busca ser enfática al afirmar que una sociedad que no cuida de sus periodistas, en especial de aquellos que denuncian violaciones a los derechos humanos, incurre en una deuda con la democracia misma y debilita las condiciones del Estado Social de Derecho.

97. *Estudio de la vulneración al actor en el expediente T-11.328.917.* De acuerdo con lo anterior, la Sala observa que la actuación de la UNP desconoció los derechos del accionante, dada la deficiente motivación de las resoluciones que fijaron las medidas de protección asignadas. El examen detallado de tales resoluciones permite identificar dos defectos que constituyen, a su vez, una violación de los derechos a la vida, al debido proceso, a la seguridad y a la integridad personal del actor: la UNP (i) no realizó un examen integral e individualizado de todos los factores de amenaza y vulnerabilidad relevantes; y (ii) omitió realizar una valoración detallada a partir de la matriz del riesgo.

Primero. La UNP no realizó un examen integral e individualizado de todos los factores de amenaza y vulnerabilidad relevantes.

98. La Sala advierte que las resoluciones que fijan el esquema de protección vigente para el

accionante corresponden a momentos distintos dentro del trámite de evaluación del riesgo del accionante. En efecto, la Resolución 4 de 2025 fue expedida como resultado del procedimiento ordinario de evaluación del riesgo adelantado por la UNP. Por su parte, la Resolución 5 de 2025[100] fue emitida con posterioridad a la interposición de la acción de tutela que se revisa en el presente proceso, en cumplimiento de la orden de primera instancia que dispuso la realización de un nuevo estudio de la situación del accionante[101].

99. Esta Corporación reconoce que la Resolución 5 de 2025 contiene algunos avances respecto del análisis inicialmente realizado por la entidad en la Resolución 4 de 2025. En particular, en el nuevo acto administrativo, la entidad incorporó (i) un desarrollo argumentativo más amplio del caso[102], (ii) la revisión de diversas fuentes institucionales[103], y (iii) la exposición, con mayor detalle, de algunos elementos relacionados con el contexto territorial en el que el accionante lleva a cabo su actividad periodística[104]. No obstante, la decisión final reproduce sustancialmente las mismas conclusiones alcanzadas en la Resolución 4 de 2025. Esta circunstancia genera una incongruencia entre el alcance del análisis adelantado por la entidad y el resultado al que finalmente arribó la decisión.

100. La Sala observa que la nueva resolución fue expedida con el propósito de realizar una valoración más profunda del contexto en el que el accionante desarrolla su actividad periodística y de las circunstancias específicas que rodean su situación de riesgo. Sin embargo, pese a que el acto administrativo incorpora un estudio más extenso, no explica de qué manera los nuevos elementos analizados inciden en la determinación del nivel de riesgo ni en la adopción de las medidas de protección asignadas. De esta manera, el mayor desarrollo argumentativo de la resolución no se traduce en una valoración técnica más completa, sino en una exposición más extensa de elementos que no inciden de forma real en la decisión administrativa. En ese sentido, la motivación de la resolución adquiere un carácter aparente, en la medida en que la argumentación no se refleja de forma real en el resultado.

101. Esta situación resulta incompatible con la subregla nro. 1, según la cual la evaluación del nivel de riesgo del solicitante debe estar fundada en un examen integral e individualizado de todos los factores de amenaza y vulnerabilidad relevantes. En el presente caso, la incongruencia entre el alcance del análisis desarrollado y el resultado de la decisión evidencia que dichos factores fueron descritos, pero no fueron integrados de manera efectiva en la valoración del riesgo, lo cual se traduce en una violación de la subregla mencionada.

Segundo, la UNP omitió realizar una valoración detallada a partir de la matriz del riesgo y la condición particular de periodista del accionante.

102. La Sala concluye que la omisión anunciada constituye una violación a las subreglas 2 y 3. En primer lugar, como se explicó, en virtud de la subregla nro. 2, la UNP está obligada a detallar la puntuación asignada a cada una de las variables que integran la matriz de evaluación y a indicar el porcentaje de riesgo ponderado resultante del análisis global. En atención a esto, no es suficiente citar las conclusiones del informe del CTAR ni las recomendaciones formuladas en la sesión técnica del Cerrem. Por el contrario, le corresponde a la entidad exponer de manera completa los fundamentos de su determinación y efectuar una valoración técnica, concreta y particularizada de las circunstancias del caso.

103. La Sala observó que la UNP no estableció los porcentajes asignados a cada una de las variables de la matriz del riesgo aplicada al actor. En efecto, tanto en la Resolución 4 de 2025 como en la Resolución 5 de 2025, solo refirió, de manera general, los porcentajes en la clasificación de los tipos de riesgo de la siguiente manera: “[q]ue posterior a las actividades de campo, el analista encargado del desarrollo de la evaluación de riesgo, sistematizó la información analizada en el Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo, que es el mecanismo concebido para valorar el riesgo, según lo expresado por la honorable Corte Constitucional, en cual determina tres tipos de resultados: ordinario,

extraordinario o extremo, de acuerdo con la siguiente escala: hasta 49% (Riesgo Ordinario), de 50% a 79% (Riesgo Extraordinario) y 80% a 100% (Riesgo Extremo)".

104. Igualmente, en la Resolución5 de 2025, la autoridad concluyó que (i) "el evaluado ejerce su labor como periodista en el medio digital *Noticias*", (ii) "se identificaron referencias en medios de comunicación abiertos relacionadas con amenazas a periodistas en el *departamento*", y (iii) "es claro que las actividades del periodista han generado consecuencias tangibles en su entorno de seguridad". Sin embargo, no se detuvo a explicar la puntuación asignada a cada una de las variables de la matriz ni como estos hechos de violencia plenamente acreditados modificaban la referida puntuación.
105. Aunado a lo anterior, la Sala constató que, en dicho acto administrativo, la UNP no dio a conocer el porcentaje ponderado del riesgo del accionante. Esta misma circunstancia ocurrió con la Resolución4 de 2025. En esa oportunidad, el valor de la matriz sólo fue conocido con posterioridad a la presentación de la acción de tutela, donde, a través de la respuesta al escrito inicial, la autoridad informó que este fue de 50,55%. En consecuencia, estas deficiencias implican una vulneración de la subregla nro. 2
106. En segundo lugar, la Corporación también advierte una infracción a la subregla nro. 3. Ciertamente, la entidad accionada no adoptó medidas (i) adecuadas a la situación de riesgo y propias de las condiciones particulares del protegido; y (ii) tendientes a prevenir la materialización de los riesgos o a mitigar sus posibles efectos. En ese sentido, la Sala mostrará que la UNP no tuvo en cuenta el perfil específico del periodista, el tipo de información que difunde y las circunstancias propias del contexto en el que trabaja.
107. Primero, omitió valorar en debida forma el perfil del periodista y la información que difunde. Al respecto, a partir de la revisión del expediente, la Sala observa que este contiene videos en los que se observa que el actor hace reportajes, de primera mano,

sobre los acuerdos de paz entre el *Grupo Armado* y el Gobierno nacional. Esta situación no fue tomada en cuenta por el estudio del riesgo. Por el contrario, en la Resolución 5 de 2025, la UNP se limitó a indicar que “su rol como director del medio digital *Noticias*, así como su activa participación en redes sociales mediante la difusión constante de contenido informativo, lo posicionan como un sujeto altamente visible y fácilmente localizable por estructuras ilegales que buscan restringir el libre ejercicio del periodismo”.

108. Estas aseveraciones muestran el desconocimiento de la actividad periodística desarrollada por el actor. Asimismo, la Sala observa que la UNP omitió valorar que el accionante no cuenta con respaldo institucional, sino que ejerce el periodismo a través de un medio independiente. En ese sentido, como se indicó previamente, la Corte reconoció que quienes suelen ser víctimas de amenazas en mayor grado son aquellos que realizan sus labores sin el apoyo de un gran medio de comunicación.
109. Segundo, la UNP reconoció de manera expresa la existencia de un contexto de violencia estructural en el *Departamento* y la presencia de grupos armados organizados que afectan de forma diferenciada a periodistas y comunicadores sociales. Sin embargo, dicho contexto es tratado como un elemento meramente descriptivo y no como un criterio decisorio determinante para la valoración del riesgo.
110. Para esta Corte, en contextos de violencia contra la actividad periodística como el que se vive en el *Departamento*, la sola labor informativa genera visibilidad y exposición frente a actores armados ilegales, lo cual configura un riesgo excepcional que supera la carga ordinaria que una persona está jurídicamente obligada a soportar. Al respecto, en su informe 2025, la FLIP explicó que, *los departamentos* “se han convertido en el epicentro de estas agresiones en donde los grupos armados emplean tácticas contra la prensa. Este escenario evidencia no solo un creciente desdén hacia las posibles consecuencias de sus acciones, sino también la limitada capacidad del Estado para responder de manera efectiva”. Asimismo, explicó que “allí las agresiones contra los periodistas, en 2024, alcanzaron niveles críticos”[105]. En consecuencia, la valoración realizada desconoce el

estándar constitucional de protección reforzada para periodistas en zonas de conflicto armado y vulnera el debido proceso, al no integrar de manera adecuada el contexto de violencia en la determinación del nivel de riesgo y de las medidas de protección correspondientes.

111. En atención a las consideraciones precedentes, la Sala estima que la UNP vulneró los derechos al debido proceso administrativo, a la vida, a la integridad personal y a la seguridad personal del accionante. En efecto, en cuanto al perfil, esta Corporación observa que el accionante es un periodista regional que desempeña sus funciones en un medio independiente. Adicionalmente, se advierte que la información que divulga está relacionada con acontecimientos relevantes, desde el ámbito político, *en la ciudad*. Finalmente, el contexto local requiere una atención especial por parte de las autoridades para el ejercicio del oficio de periodista.

112. *Remedios judiciales por adoptar.* Por lo anterior, la Corte revocará la sentencia de segunda instancia del 11 de junio de 2025, proferida por la *Sala Única del Tribunal*, mediante la cual, a su vez, revocó la sentencia del 5 de mayo de 2025, expedida por el *Juzgado Civil del Circuito Especializado*, en la que concedió el amparo. En ese contexto, esta Corporación dejará sin efectos las resoluciones 4 y 5 de 2025, expedidas por la UNP y que le asignaron, sin motivación suficiente, un esquema de protección ligero al actor.

113. En consecuencia, le ordenará a la UNP que, en el término de 30 días, contados a partir de la notificación de esta decisión, reevalúe la situación actual del riesgo del accionante, para lo cual deberá cumplir la ruta de protección individual reiterada en esta providencia. De la misma manera, le ordenará que, en el término de cinco días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, restablezca el esquema de seguridad provisional asignado al señor *José* y que estuvo vigente hasta la expedición de la Resolución 4 de 2025 hasta tanto se hagan efectivas las medidas de protección derivadas de la nueva valoración. Finalmente, en caso de que dicha valoración disminuya las medidas de protección del accionante, la UNP deberá justificar con suficiencia las razones por las cuales las medidas

son apropiadas y proporcionales para mitigar los riesgos a los que se encuentra expuesto el actor. Para tal fin, no será suficiente una disminución insustancial -entendida como aquella que mantenga el nivel de riesgo en extraordinario-.

1. **Conclusión**

114. La protección de quienes lideran procesos sociales y ejercen el periodismo para la denuncia de violaciones de derechos humanos no es una concesión administrativa, sino una obligación constitucional reforzada. Estas actividades cumplen una función democrática esencial, pues permiten visibilizar abusos, activar controles institucionales y preservar el pluralismo. Por ello, la UNP no actúa en un terreno de mera gestión del riesgo, sino en un ámbito directamente vinculado con la garantía efectiva de la vida, la integridad personal y de la razón de existencia del Estado.

115. Si bien la UNP cuenta con competencia para evaluar el nivel de riesgo y ajustar las medidas de protección, dicha facultad está limitada por las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional. La discrecionalidad técnica no habilita decisiones que prescindan del debido proceso, omitan el análisis contextual del riesgo o desconozcan los enfoques diferenciales aplicables. Cualquier modificación de las medidas debe fundarse en una valoración integral, suficiente y razonada, que asegure que la persona protegida no quede expuesta a escenarios de mayor vulnerabilidad.

En este contexto, la actuación de la UNP no solo afecta al accionante de manera individual, sino que compromete la credibilidad del Estado para garantizar la protección de los ciudadanos. Cuando las decisiones se adoptan al margen de las reglas constitucionales, se rompe la confianza legítima de quienes acuden al aparato estatal para salvaguardar su vida y se envía un mensaje disuasorio a quienes ejercen labores de denuncia y liderazgo social. Así las cosas, cuando las personas creen estar bajo la protección del Estado y esa expectativa se

frustra, la realidad se vuelve incierta, el despertar es ansiedad y la vida misma se transforma en miedo. Todo lo anterior, resulta incompatible con el deber y la promesa pública de asegurar condiciones reales para el ejercicio seguro de estas actividades.

116. En consonancia con lo dicho, la Sala advierte que las falencias constatadas en este expediente no solo comprometieron los derechos fundamentales de los accionantes, sino que también reflejan deficiencias institucionales previamente identificadas por esta Corporación en la Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la Sentencia SU-546 de 2023, en relación con la protección de personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales. En particular, la indebida motivación de decisiones que reducen esquemas de seguridad y la ausencia de valoraciones integrales del riesgo evidencian la necesidad de adoptar correctivos administrativos orientados a prevenir su reiteración. Por ello, la Sala exhortará a la UNP para que, en el marco del Plan Integral ordenado en la Sentencia SU-546 de 2023, incorpore acciones específicas encaminadas a fortalecer las garantías del debido proceso en los trámites de reevaluación del riesgo y modificación de medidas de protección.

117. De igual forma, le advertirá a la Fiscalía General de la Nación para que, en su deber, y en cumplimiento de los derechos a la justicia efectiva referidos en el numeral décimo séptimo del resolutivo de la Sentencia SU-546 de 2023, adopte las medidas necesarias para impulsar las investigaciones que correspondan teniendo en cuenta las condiciones específicas de los accionantes. Finalmente, durante el trámite de la acción de tutela, el señor José manifestó haber puesto en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación y de la Policía Nacional la ocurrencia de nuevos hechos relacionados con su seguridad. En ese sentido, le ordenará al ente acusador adelantar las investigaciones correspondientes de acuerdo con lo narrado.

III. 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 del 12 de mayo de 2025, proferida por el *Juzgado Laboral del Circuito* que declaró improcedente la acción de tutela. Asimismo, la sentencia del 4 de junio de 2025, proferida por la *Sala Laboral del Tribunal* que confirmó dicha decisión. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la vida, a la integridad y a la seguridad personal de *Darío*, por las razones contenidas en esta providencia **(T-11.300.583)**.

Segundo. DEJAR SIN EFECTOS las resoluciones 2 y 3 de 2025, expedidas por la Unidad Nacional de Protección. En esa medida:

2.1. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, en el término de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de esta decisión, reevalúe la situación actual del riesgo del accionante *Darío*, para lo cual deberá cumplir la ruta de protección individual reiterada en esta providencia.

2.2. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, en el término de cinco (5) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, restablezca el esquema de seguridad asignado al señor *Darío* en la Resolución 1 de 2023. Este esquema estará vigente hasta tanto se hagan efectivas las medidas de protección derivadas de la nueva valoración. En caso de que dicha valoración disminuya las medidas de protección del accionante, la UNP deberá justificar con suficiencia las razones por las cuales las medidas son apropiadas y proporcionales para mitigar los riesgos a los que se encuentra expuesto el actor. Para tal fin, no será suficiente una disminución insustancial -entendida como aquella que mantenga el nivel de riesgo en extraordinario-.

Tercero. REVOCAR la sentencia de segunda instancia del 11 de junio de 2025, proferida por la *Sala Única del Tribunal*, mediante la cual, a su vez, revocó la sentencia del 5 de mayo de 2025, expedida por el *Juzgado Civil del Circuito Especializado*, a través de la que concedió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la vida, a la integridad y a la seguridad personal de *José*. En su lugar, **CONFIRMAR** esta última decisión, por las razones contenidas en esta providencia **(T-11.328.917)**.

Cuarto. DEJAR SIN EFECTOS las resoluciones 4 y 5 de 2025, expedidas por la Unidad Nacional de Protección. Además:

4.1. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, en el término de 30 días, contados a partir de la notificación de esta decisión, reevalúe la situación actual del riesgo del accionante *José*, para lo cual deberá cumplir la ruta de protección individual reiterada en esta providencia.

4.2. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, en el término de cinco días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, restablezca el esquema de seguridad provisional asignado al señor *José* y que estuvo vigente hasta la expedición de la Resolución 4 de 2025. Este esquema se mantendrá hasta tanto se hagan efectivas las medidas de protección derivadas de la nueva valoración. En caso de que dicha valoración disminuya las medidas de protección del accionante, la UNP deberá justificar con suficiencia las razones por las cuales las medidas son apropiadas y proporcionales para mitigar los riesgos a los que se encuentra expuesto el actor. Para tal fin, no será suficiente una disminución insustancial -entendida como aquella que mantenga el nivel de riesgo en extraordinario-.

Quinto. REMITIR copia del expediente **T-11.328.917** a la Fiscalía General de la Nación para que inicie la investigación por los hechos denunciados por *José* en el trámite de la

acción de tutela.

Sexto. EXHORTAR a la Unidad Nacional de Protección para que, en desarrollo del Plan Integral dispuesto en la Sentencia SU-546 de 2023, adopte medidas dirigidas a fortalecer el componente de debido proceso en los procedimientos de valoración del riesgo, reevaluación periódica y modificación de esquemas de protección. Lo anterior, con el fin de prevenir la expedición de actos administrativos insuficientemente motivados y asegurar que toda decisión de reducción o variación de medidas responda a un análisis integral, contextualizado y actualizado del nivel de riesgo de las personas beneficiarias. Para tal efecto, la entidad deberá tomar esta providencia como insumo institucional de mejora y prevención.

Séptimo. ADVERTIR a la Fiscalía General de la Nación para que, en su deber, y en cumplimiento de los derechos a la justicia efectiva referidos en el numeral décimo séptimo del resolutivo de la Sentencia SU-546 de 2023, adopte las medidas necesarias para impulsar las investigaciones que correspondan teniendo en cuenta las condiciones específicas de los accionantes.

Octavo. ADVERTIR al *Juzgado Laboral del Circuito* y a la *Sala Laboral del Tribunal* para que, en lo sucesivo, tengan en cuenta las reglas de procedencia fijadas por esta Corporación para las acciones de tutela en las que, especialmente, los líderes sociales y los periodistas que laboran en contextos de conflicto armado, consideren vulnerados sus derechos al debido proceso, a la vida, a la integridad y a la seguridad personal, por los actos administrativos emitidos por la UNP al ajustar o adoptar esquemas de protección.

Noveno. NEGAR la solicitud de intervención presentada por la Corporación Colectivo de Abogados y Abogadas “José Alvear Restrepo”, así como la petición de acceso al expediente, de acuerdo con lo señalado en esta providencia.

Décimo. DESVINCULAR al Ministerio del Interior, a la Policía Nacional, a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal del *Municipio* del presente proceso de tutela **(T-11.328.917)**.

Undécimo. LIBRAR, por medio de la Secretaría General, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase,

CARLOS CAMARGO ASSIS

Magistrado

HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO

Magistrado

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

[1] El literal c) del resolutivo primero de la Circular Interna No. 10 de 2022 de la Corte Constitucional dispone que se deberán omitir de las providencias que se publican en la página *web* de la Corporación los nombres reales de las personas cuando se pueda poner en riesgo el derecho a la vida e integridad personal o el derecho a la intimidad personal y familiar. En el mismo sentido, se puede consultar el artículo 61 del Acuerdo 01 de 2025.

[2] La información sobre los hechos expuestos en los escritos de tutela fue complementada a través de los elementos probatorios que obran en los expedientes respectivos para facilitar el entendimiento de los casos.

[3] Expediente digital, archivo "03DemandaAnexos.pdf".

[4] *Ib.* Página 45.

[5] *Ib.* Página 56.

[6] Expediente digital, archivo "06ContestaciónUnp.pdf". Página 39.

[7] Expediente digital, archivo "03DemandaAnexos.pdf". Página 12.

[8] Expediente digital, archivo "07AutoVincula.pdf".

[9] Expediente digital, archivo "06ContestaciónUnp.pdf".

[10] Expediente digital, archivo "10Sentencia.pdf".

[11] Expediente digital, archivo "13FalloTutelaUNP.pdf".

[12] Expediente digital, archivo "12Impugnacion.pdf".

[13] Expediente digital, archivo "03SentenciaTutela2da.pdf".

[14] Expediente digital, archivo "03DemandaAnexos.pdf".

[15] Ib.

[16] Expediente digital, archivo "08Contestacion2Unp.pdf".

[17] Ib. Página 38.

[18] Expediente digital, archivo "03AutoAdmiteTutela.pdf".

[19] Expediente digital, archivo "08Contestacion2Unp.pdf".

[20] Expediente digital, archivo "05ContestacionDepuy.pdf".

[21] Expediente digital, archivo "2Sentencia.pdf".

[22] Expediente digital, archivo "15ImpugnacionUnp.pdf".

[23] Expediente digital, archivo "14ImpugnacionDefensoriaDelPueblo.pdf".

[24] Expediente digital, archivo "06Sentencia.pdf".

[25] El 7 de octubre de 2025, el magistrado ponente presentó una manifestación de impedimento para adelantar el estudio del caso por la causal "tener interés en la decisión". Lo anterior, dado que tiene asignado un esquema de protección por parte de la UNP. No

obstante, mediante el Auto 1858 del 21 de noviembre 2025, notificado el 3 de diciembre siguiente, la Sala Novena de Revisión, en Sala Dual, conformada por la magistrada Natalia Ángel Cabo y el magistrado Juan Carlos Cortés González, declaró infundado el impedimento. Por lo tanto, el ponente continuó con el estudio de los expedientes. De otro lado, la Sala Plena, mediante el Acuerdo 05 de 2025, integró las salas de revisión para la vigencia 2026. En ese sentido, el magistrado Carlos Camargo Assis pasó a presidir la Sala Segunda de Revisión y continuó con el estudio de los expedientes a su cargo.

[26] Expediente digital, archivo "06Auto_de_pruebas_T-11.300.583_AC_anonimizado.pdf". Notificado a través de oficio OPTC-499-2025. Expediente digital, archivo "06Oficio08Oct-25ComunicacionPruebasT-11300583AC.pdf".

[27] La Sala sintetizó las intervenciones que tuvieran una injerencia directa en la resolución del caso concreto.

[28] Expediente digital, archivo "OFI-2025-00036906.pdf".

[29] Expediente digital, archivo "DGRP 5 - 12092025 (RESOLUCIÓN José)".

[30] Expediente digital, archivo "Cumplimiento de las ordenes dirigidas a la Fiscalía General de la Nación..pdf".

[31] Expediente digital, archivo "Intervención T-11.300.583 - UNP".

[32] Expediente digital, archivo "6.1Correo_ Fiscalía General de la Nación de *Municipio*.pdf".

[33] Expediente digital, archivo "RESPUESTA A REQUERIMIENTO CORTE CONSTITUCIONAL caso 20251".

[34] Expediente digital, archivos "MEMORIAL RESPUESTA AUTO DE 30 DE SEPTIEMBRE 2025 - CORTE CONSTITUCIONAL.pdf" y "MEMORIAL RESPUESTA AUTO DE 30 DE SEPTIEMBRE 2025 - CORTE CONSTITUCIONAL - MEMORIAL RESPUESTA .pdf".

[35] Expediente digital, archivo "respuesta tutela Darío - fisc secc.pdf".

[36] Expediente digital, archivo "6.11Correo_Fiscal II.pdf".

[37] Expediente digital, archivo “OFICIO No. 089 DE NOVIEMBRE 7 DE 2025.pdf”.

[38] Expediente digital, archivo “*Municipio* 10 de Octubre – Respuesta Magistrado.pdf”.

[39] Expediente digital, archivo “Cumplimiento de las ordenes dirigidas a la Fiscalia General de la Nación..pdf”.

[40] El proceso estuvo suspendido en dos oportunidades. Primero, entre el 7 de octubre de 2025 y el 3 de diciembre de 2025. Segundo, entre el 27 de enero de 2026 y el 5 de marzo de 2026.

[41] Por ejemplo, la elaboración de resúmenes anonimizados para la emisión del concepto.

[42] 27 de enero de 2026, el magistrado ponente presentó una manifestación de impedimento para adelantar el estudio del caso por la causal “tener interés en la decisión”. Lo anterior, dado que la Corporación Colectivo de Abogados y Abogadas “José Alvear Restrepo” demandó su elección como magistrado de esta Corte ante el Consejo de Estado. Sin embargo, mediante el Auto 213 del 24 de febrero 2026, notificado el 5 de marzo siguiente, la Sala Segunda de Revisión, en Sala Dual, conformada por los magistrados Héctor Alfonso Carvajal Londoño y Juan Carlos Cortés González, declaró infundado el impedimento. Por lo tanto, el ponente continuó con el estudio de los expedientes.

[43] En la Sentencia T-144 de 2024, la Corte recordó que “La naturaleza de la acción de tutela, como mecanismo de protección de derechos fundamentales, reviste al juez que conoce de ella de una serie de facultades que, en ejercicio de la jurisdicción ordinaria, no posee. La principal de ellas consiste en fallar más allá de lo solicitado por quien hace uso de este mecanismo, fallos *ultra* y *extrapetita*. Prerrogativa que permite al juez de tutela pronunciarse sobre aspectos que, sin ser expuestos como fundamento del amparo solicitado, deben ser objeto de pronunciamiento, por estar vulnerando o impidiendo la efectividad de derechos de rango constitucional fundamental”. En específico sobre tutela contra providencia judicial, en la Sentencia T-271 de 2023, la Corporación indicó que “[a]ntes de plantear los problemas jurídicos que correspondería estudiar, es preciso recordar que el juez de tutela se encuentra facultado para emitir fallos *extra* y *ultra petita*, lo que significa que la Corte no tiene limitada su competencia a resolver forzosamente las acusaciones en los términos en que hayan sido formuladas por la parte accionante, ni tiene que ceñirse necesariamente a las

pretensiones y a los derechos invocados. De esta forma se puede otorgar una protección más efectiva, acorde con el rol que le corresponde ejercer al juez constitucional. (...) Así las cosas, en principio, la controversia se circunscribe a evaluar los defectos identificados por la parte accionante. Sin embargo, la revisión de los argumentos que esta expuso le permite a Sala observar la posible ocurrencia de otros defectos no alegados, como lo son la falta de motivación y la violación directa de la Constitución. Por tanto, el análisis también comprenderá yerros diferentes a los indicados en la acción de tutela”. Corte Constitucional, Sentencia SU-484 de 2024, reiterado en la Sentencia T-362 de 2025.

[44] Corte Constitucional, Sentencia T-851 de 2010, reiterado en las sentencias SU-484 de 2024 y T-362 de 2025.

[45] Corte Constitucional, Sentencia T-258 de 2025.

[46] Este apartado retoma las consideraciones de la Sentencia T-258 de 2025.

[47] El contenido completo de los derechos se puede encontrar en la Sentencia SU-546 de 2023, así como en las sentencias T-258 y 394 de 2025.

[48] Este apartado retoma las consideraciones de la Sentencia T-040 de 2023.

[49] Al respecto, tener en cuenta normas internacionales como los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y 4 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948.

[50] Aunado a lo anterior, existen diversos instrumentos internacionales que abordan específicamente la cuestión de la seguridad y la protección de los periodistas y comunicadores sociales, entre los que se encuentran: (i) la Declaración de Medellín de 2007, suscrita por los países miembros de la UNESCO; (ii) las Resoluciones 72/175 de 2017, 70/162 de 2015, 69/185 de 2014 y 68/163 de 2013, dictadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas; (iii) la Resolución 1738 de 2006 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y (iv) el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad de 2012, entre otros. Así como los informes de la CIDH en

relación con esta materia: (i) Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia (2013); y (ii) Zonas silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión (2017).

[51] Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 12/13. Diciembre 31 de 2013.

[52] Ibid.

[53] Ibid.

[54] Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad. 2012.

[55] Ibid.

[56] Corte IDH. Caso *Bedoya Lima vs. Colombia* (Fondo, reparaciones y costas). Sentencia del 26 de agosto de 2021.

[57] Fundación para la Libertad de Prensa. Páginas para la libertad de expresión. Edición No 10, febrero 2025. En línea en: https://issuu.com/flip-publicaciones/docs/pa_ginas_10_bajo_todos_los_fuegos_periodismo_y_

[58] Corte Constitucional, sentencias T-199 de 2019 y T-040 de 2023.

[59] Tomado de las sentencias T-258 de 2025, T-394 de 2025 y SU-546 de 2023. También pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-469 de 2020 y T-432 de 2024.

[60] TI y como se desprende de las disposiciones ahora compiladas en el Decreto 1066 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.

[61] Modificado por el Decreto 1225 de 2012, compilado en el Decreto 1066 de 2015.

[62] Es aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad. Numeral 18 del artículo 2.4.1.2.3. del Decreto 1066 de 2015.

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

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

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

[66] Fuente: Sentencia T-469 de 2020, reiterada en la Sentencia SU-546 de 2023 y en la Sentencia T-258 de 2025.

[67] *Ibidem*.

[68] Numeral 2 del 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015.

[69] Las cuales comprenden planes de contingencia (cursos de autoprotección, patrullajes y revistas policiales).

[70] Que se relacionan, por ejemplo, con esquemas de seguridad, medios de movilización y blindajes.

[71] Son aplicables a situaciones de riesgo inminente y excepcional, permiten -en el marco

de un trámite extraordinario- aplicar medidas provisionales de protección sin la necesidad de realizar una evaluación del riesgo propiamente dicha.

[72] Fuente: Sentencia T-432 de 2024. Referida también en la sentencia T-258 de 2025.

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

[74] Entre otras, puede consultarse la Sentencia T-432 de 2024.

[75] Sentencia T-432 de 2024.

[76] Fuente: Sentencia SU-546 de 2023, reiterada en la Sentencia T-394 de 2025.

[77] Al respecto, puede consultarse, entre otras, la Sentencia T-015 de 2022.

[78] Según el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo judicial subsidiario al que puede acudir *cualquier persona*, por sí misma o por quien actúe en su nombre, cuando sus derechos fundamentales resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o por los particulares en los casos señalados en la ley. En la SU-677 de 2017 la Corte precisó que “el amparo constitucional no está sujeto al vínculo político que exista con el Estado Colombiano, sino que se deriva del hecho de ser persona, con independencia de las condiciones de nacionalidad o ciudadanía”.

[79] Respecto de la legitimación en la causa por pasiva en la acción de tutela, los artículos 5º, 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991 prevén que esta se puede promover contra todas las autoridades públicas y, también, contra los particulares que estén encargados de la prestación de un servicio público o respecto de quienes el solicitante se halle en situación de subordinación e indefensión.

[80] Conforme al Artículo 1.2.1.4 del Decreto 1066 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.

[81] A esta misma conclusión llegó este Tribunal en la Sentencia T-258 de 2025.

[82] Corte Constitucional, Sentencia T-150 de 2023.

[83] De acuerdo con la jurisprudencia de esta corporación, deben agotarse los recursos ordinarios y extraordinarios al alcance del accionante, salvo que, atendiendo a las circunstancias del caso, no sean eficaces o que se pretenda evitar la consumación de un perjuicio irremediable. En principio, las decisiones de la UNP se deben controvertir a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la cual cuenta con la posibilidad ordenar medidas cautelares. Sin embargo, en los casos que requieren atención inmediata esas medidas cautelares resultan ineficaces porque los plazos legales en que se emiten resultan más largos que aquellos que en los que se decide la tutela dada la urgencia que caracteriza a esa acción.

[84] Corte Constitucional, Sentencia SU-546 de 2025.

[85] Corte Constitucional, Sentencia SU-546 de 2023. Véanse también las sentencias T-367 de 2019, T-123 de 2019, T-473 de 2018, T-411 de 2018, T-707 de 2015, T-111 de 2021, T-469 de 2020, T-349 de 2018, T-399 de 2018, T-124 de 2015, T-924 de 2014, T-199 de 2019 y T-040 de 2023 y T-078 de 2013.

[86] Corte Constitucional, sentencias T-399 de 2018, T-015 de 2022, T-123 de 2023 SU-546 de 2023, T-432 de 2024 y T-305 de 2025.

[87] Expediente digital, archivo “03DemandaAnexos.pdf”. Página 45.

[88] En igual sentido, se puede consultar la Sentencia T-305 de 2025.

[89] Expediente digital, archivo "08Contestacion2Unp.pdf". Página 38.

[90] La acción de tutela debe interponerse en un término razonable a partir del hecho que originó la vulneración. Mirar, entre muchas otras, las sentencias T-258 y T-394 de 2025.

[91] Corte Constitucional, Sentencia T-258 de 2025.

[92] Corte Constitucional, Sentencia T-258 de 2025.

[93] Corte Constitucional, Sentencia T-258 de 2025.

[94] Corte Constitucional, Sentencia T-432 de 2024.

[95] Corte Constitucional, Sentencia T-258 de 2025.

[96] Comisión de la Verdad. *La verdad victimizada: El periodismo como víctima y su rol y responsabilidades en el marco del conflicto*. (2022).

[97] En estos eventos, el debido proceso administrativo exige una motivación real y verificable, no una justificación apenas formal o aparente.

[98] Tal entendimiento armoniza, además, con el artículo 13 de la CADH y el artículo 19 del PIDCP, que protegen la libertad de buscar, recibir y difundir información.

[99] Comisión de la Verdad. *La verdad victimizada: El periodismo como víctima y su rol y responsabilidades en el marco del conflicto*. (2022).

[100] La Sala analizará con más detenimiento la Resolución 5 de 2025, dado que fue el último acto administrativo expedido por la UNP en el caso del actor. Expediente digital, archivo "DGRP 5 - 12092025 (RESOLUCIÓN José)".

[101] La existencia del nuevo acto administrativo no constituye una carencia actual de objeto en el caso concreto. Lo anterior, dado que las medidas de protección asignadas en ambas resoluciones son las mismas. Por lo tanto, es posible concluir que las pretensiones del accionante continúan en firme.

[102] Expuso de forma más extensa los antecedentes, el trámite de reevaluación del riesgo y

las verificaciones realizadas por la entidad en el caso concreto.

[103] A diferencia de la Resolución 4 de 2025, en la cual la entidad también solicitó información a diversas autoridades, en la Resolución 5 de 2025 expuso con mayor detalle las verificaciones institucionales adelantadas durante la reevaluación del riesgo. Para esto incluyó las consultas a la Fiscalía General de la Nación, a la Secretaría de Gobierno del *Municipio* y a la estación de Policía de este.

[104] Por ejemplo, la búsqueda en medios abiertos para verificar los registros de amenazas a periodistas.

[105] Fundación para la Libertad de Prensa. Páginas para la libertad de expresión. Edición No 10, febrero 2025. En línea en: https://issuu.com/flip-publicaciones/docs/pa_ginas_10_bajo_todos_los_fuegos_periodismo_y_