

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-305/25

DERECHO A LA VIDA, SEGURIDAD PERSONAL Y DEBIDO PROCESO-Contenido del deber de motivar los actos administrativos que valoraron los riesgos y adoptan medidas de protección

(...) la entidad accionada faltó al deber de motivación al proferir los actos administrativos que calificaron el riesgo de los accionantes y adoptaron las medidas de seguridad para ellos. En concreto ello ocurrió por la falta de valoración probatoria de las variables de riesgo, amenaza y vulnerabilidad, así como por la ausencia de motivación en la calificación individual y ponderada del nivel de riesgo correspondiente. Adicionalmente, la UNP no tuvo en cuenta que, en atención a la condición de líderes sociales y defensores de derechos humanos de los accionantes, se configuraba la presunción de riesgo que no fue desvirtuada por aquella.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Aplicación de enfoque diferencial para adoptar medidas de protección a favor de personas en situación de discapacidad

(...) la entidad accionada no realizó una valoración del riesgo con un enfoque diferencial, en

este caso relacionado con la situación de discapacidad del actor. Lo anterior, pues al revisar el acto administrativo que valoró el riesgo y retiró las medidas de protección, no se evidencia que en él se ponga de presente la situación de discapacidad que padece el solicitante.

DERECHOS A LA VIDA, INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL-Procedencia de la acción de tutela cuando las circunstancias de cada caso indiquen la existencia de un riesgo concreto para el solicitante

ACCIÓN DE TUTELA Y REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD-Flexibilidad en caso de sujetos de especial protección constitucional

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Characterización del Programa de Prevención y Protección a cargo de la UNP

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Protección frente a ciertos tipos de riesgo para su vida e integridad personal

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Beneficiarios de esquemas de seguridad

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Procedimiento administrativo para acceder o continuar con medidas de protección

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

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

DERECHOS A LA VIDA, INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL-Medidas de seguridad asignadas por la Unidad Nacional de Protección deben ser acordes con el riesgo de la población líder y defensora de derechos humanos

RIESGO EXTRAORDINARIO Y DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Debe operar la presunción del riesgo, sin exigir acreditar la amenaza con grado de certeza

(...) la UNP debe asumir la carga probatoria y un papel más activo en la comprobación del riesgo que se cierne sobre la persona. Así, la presunción del riesgo solo puede ser desvirtuada luego de estudios técnicos y rigurosos de seguridad. De otro lado, si queda alguna duda razonable sobre el nivel de peligro, la UNP en aplicación del principio pro persona, debe interpretar la situación de forma favorable a los derechos a la seguridad, la vida y la integridad de la persona, sobre todo si ya gozaba de un esquema de protección por riesgo extraordinario.

PRINCIPIO DE ENFOQUE DIFERENCIAL-Alcance

(...) el enfoque diferencial es un principio a través del cual se reconoce que existen poblaciones con características particulares debido. En tal sentido, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas afirmativas para reconocer y valorar dichas características específicas en los diferentes grupos poblacionales. Es decir, se trata de un método que permite valorar las particularidades de un sujeto o grupo de personas y tenerlas en cuenta al momento de adoptar una determinación respecto de estas.

DISCAPACIDAD-Enfoque diferencial

(...) frente a la aplicación del enfoque diferencial en razón a la condición de discapacidad de un solicitante, la Sala reitera que dicho concepto se deriva del derecho fundamental a la igualdad. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional consideró que en virtud del artículo 13 superior, el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición (...) física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. De igual manera, bajo el modelo social del ejercicio y goce de los derechos de las personas en condición de discapacidad, la Corte ha considerado que los Estados reconocen la autonomía plena de las personas en condiciones de discapacidad y se comprometen a realizar ajustes razonables en los diferentes sectores con el fin de garantizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones al resto de la población.

EXHORTO-Unidad Nacional de Protección/EXHORTO-Fiscalía General de la Nación

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Segunda de Revisión

Sentencia T-305 de 2025

Referencia: expedientes T-10.828.770 y T-10.830.549 AC

Asunto: acciones de tutela interpuestas por: (i) John y (ii) Abel en contra de la Unidad Nacional de Protección (UNP)

Tema: derecho a la seguridad personal y al debido proceso administrativo. Deber de motivación en actos administrativos que adoptan medidas de protección

Magistrado ponente:

Juan Carlos Cortés González

Bogotá D.C., quince (15) de julio de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Segunda de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Lina Marcela Escobar Martínez y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Juan Carlos Cortés González, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la presente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela proferidos: (i) el 9 de diciembre de 2024, por la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Montería, que revocó la decisión del 28 de octubre de 2024, emanada del Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería. En dicha decisión se concedió el amparo solicitado por John contra la Unidad Nacional de Protección (expediente T-10.828.770) y (ii) el 3 de diciembre de 2024, por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena que confirmó la decisión del Juzgado 009 Laboral del Circuito de Cartagena. En aquella ocasión se negó el amparo de los derechos invocados por Abel en contra de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Metropolitana de Cartagena y la Policía Departamental de Bolívar (expediente T-10.830.549).

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

¿Qué estudió la Corte?

La Sala Segunda de Revisión estudió dos acciones de tutela promovidas por dos personas

en contra de la UNP, a las que les fueron evaluados sus correspondientes niveles de riesgo.

En el expediente T-10.828.770, el actor solicitó el amparo de los derechos a la vida, debido proceso, seguridad, tranquilidad e integridad personal y el restablecimiento de las medidas de protección a su favor, hasta tanto se realice una nueva evaluación del riesgo. Lo anterior, en razón a que la entidad accionada finalizó las medidas de protección de las que era beneficiario.

En el expediente T-10.830.579, el accionante solicitó el amparo de sus garantías fundamentales a la vida, a la seguridad personal y a la integridad física y psíquica, y definir los estudios de valoración pendientes para el 2024 a efecto de establecer un esquema de seguridad compuesto por hombres de protección y carro blindado, por cuanto considera que no le fueron recomendadas medidas de seguridad idóneas.

¿Qué consideró la Corte?

Luego de encontrar acreditado el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la tutela, la Corte planteó el siguiente problema jurídico: ¿La UNP vulneró los derechos fundamentales de los accionantes a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso, al proferir actos administrativos que evalúan sus niveles de riesgo, y que modifican y retiran las medidas de seguridad otorgadas a su favor, con posible incumplimiento del deber de motivación?

Para resolver el problema jurídico mencionado, la Sala abordó los siguientes asuntos: (i) refirió el derecho a la seguridad personal (ii) expuso aspectos del programa de prevención y protección a cargo de la UNP y (iii) reiteró el debido proceso en los trámites de adopción de medidas de protección. De igual manera, señaló las reglas jurisprudenciales respecto del deber de motivación del acto administrativo que resuelve sobre medidas de protección recopiladas en la Sentencia T-432 de 2024 y los remedios constitucionales por

adoptar en caso de incumplimiento de dicho deber. También, se refirió a la presunción del riesgo por razón de las labores desempeñadas y consideró el principio de enfoque diferencial para la evaluación y adopción de medidas de protección. Por último, estudió los casos concretos.

¿Qué decidió la Corte?

La Sala consideró en ambos expedientes la ausencia del deber de motivación en el trámite de adopción de medidas de protección como elemento del debido proceso. En el expediente T-10.828.770 la Sala encontró que la UNP desconoció el deber de motivación porque: (i) existió una falta de valoración probatoria de las variables de riesgo, amenaza y vulnerabilidad, (ii) no se realizó la calificación individual y ponderada del nivel del riesgo; (iii) no se aplicó un enfoque diferencial en la valoración del riesgo del peticionario y (iv) no valoró la presunción de riesgo del actor, en razón a las labores desempeñadas.

De igual manera, en el expediente T-10.830.549 también se desconoció el deber de motivación porque al expedir el acto administrativo que negó las medidas de seguridad (i) no se valoraron las pruebas sobre las variables de riesgo, amenaza y vulnerabilidad; (ii) no se examinó la calificación individual y ponderada del nivel del riesgo; (iii) no valoró la idoneidad y eficacia de las medidas de protección y (iv) no se aplicó un enfoque diferencial al realizar la valoración del riesgo.

¿Qué ordenó la Corte?

La Corte Constitucional resolvió (i) en el expediente T-10.828.770 revocar la decisión de segunda instancia que revocó la sentencia de primera instancia. En su lugar amparó las garantías fundamentales del accionante. Dejó sin efectos los actos administrativos que evaluaron y finalizaron las medidas de protección a favor del actor. Ordenó a la UNP realizar una nueva valoración del riesgo a favor de este en cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales. De igual manera, dispuso restablecer las medidas de protección ordenadas al actor en las resoluciones que estaban vigentes antes de la expedición de los actos administrativos que se dejaron sin efectos.

(ii) En el expediente T-10.830.549 revocó la sentencia de segunda instancia que confirmó la decisión del juez de primera instancia que negó el amparo de las garantías del actor. En su lugar amparó los derechos fundamentales del accionante. Dejó sin efectos los actos administrativos que valoraron el riesgo y confirmaron las medidas de protección. También, ordenó a la accionada realizar una nueva valoración del riesgo a favor del actor en cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales. A su vez, mantuvo las medidas preventivas de seguridad hasta que se notifique el resultado del acto administrativo que resuelve la evaluación del nivel del riesgo del accionante. Por último, reiteró los exhortos a la UNP y a la Fiscalía General de la Nación contenidos en la Sentencia T-432 de 2024.

Aclaración previa[1]

Dado que los asuntos aquí estudiados contienen datos sobre personas que ejercen actividades como líderes sociales, dirigentes sindicales y defensores de derechos humanos, la divulgación de dicha información podría comprometer su vida y seguridad. Por lo tanto, se ordenará suprimir los nombres de las accionantes de esta providencia en toda futura publicación que de ella se haga. En tal sentido, esta sentencia tendrá dos versiones. Una en la que se anonimizará el nombre de los accionantes, así como de los demás datos que permitan su identificación; y otra, reservada, que contendrá los datos reales de los sujetos involucrados. Además, el despacho advertirá a las personas que intervienen en el presente trámite y a las autoridades concernidas, sobre la necesidad de abstenerse de reproducir, publicar o difundir por cualquier medio, oral, escrito, físico o digital esta providencia, su contenido y cualquier elemento relacionado con la presente tutela. Lo anterior, de conformidad con la Circular Interna No. 10 de 2022 de la Presidencia de esta Corporación[2].

I. ANTECEDENTES

Expediente T-10.828.770

1. John, a través de apoderado judicial, promovió acción de tutela en contra de la Unidad Nacional de Protección (UNP) por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, debido proceso, seguridad, tranquilidad e integridad personal.

1. Hechos y pretensiones

2. El accionante expresó que es docente en la Universidad de Córdoba y, simultáneamente, ejerce labores como líder social y dirigente sindical. Manifestó que goza de reconocimiento público en razón a su labor de sindicalista por más de 25 años. Indicó que tiene limitaciones visuales por pérdida de la visión en un 90%. Expresó que “cuenta con esquema de seguridad el cual se le ha prestado por más de 10 años”[3]. Sostuvo que a causa de su problema visual debe estar acompañado de una persona para ejercer sus actividades diarias. Además, la limitación que padece lo convierte en una persona en estado de indefensión ante un ataque en su contra, más aún por el desarrollo de sus actividades como activista social y sindicalista.

3. Indicó que en el año 2022 fue objeto de reevaluación por parte de la entidad accionada y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM). Este último calificó su riesgo como extraordinario y ratificó a su favor como medidas de protección “un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un (1) hombre de protección”[4]. Luego, la UNP mediante la Resolución 743 del 6 de junio de 2024, le informó que el CERREM recomendó finalizar el esquema de protección que le fue asignado, al considerar que estaba expuesto a un riesgo ordinario. Esta decisión fue objeto de recurso de reposición por parte del actor quien “aportó todos los documentos que demuestran que estaba siendo amenazado y su vida corría riesgo”[5]. Agregó que el 24 de junio de 2024 decidió interponer denuncia ante la Fiscalía Seccional de Córdoba. Dicha autoridad reconoció su condición de vulnerabilidad y libró órdenes de protección a la Policía Nacional.

4. Sostuvo que la entidad accionada, mediante Resolución 567 del 15 de agosto de 2024, decidió no reponer el acto administrativo y, en consecuencia, confirmó la decisión de desmontar el esquema de seguridad del cual disponía. Indicó que el 19 de septiembre de 2024, la UNP materializó esa decisión. Manifestó que por su labor de docente debe desplazarse de forma periódica a los municipios de Ciénega de Oro, Sahagún, Chinú, Cereté y Montería, zonas que han sido clasificados como de alto riesgo, conforme la Alerta Temprana 011 de 2024 de la Defensoría del Pueblo.

5. Adujo que en los últimos tres meses ha sido víctima de amenazas en contra de su vida e integridad. En concreto, llamadas telefónicas al celular por parte de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y posibles vigilancias a su domicilio por sujetos en motocicletas. Tales eventos le generan temor por su vida y seguridad y, a su vez, la de su familia.

6. Por lo expuesto, presentó acción de tutela en contra de la UNP y solicitó al juez el amparo de las garantías fundamentales invocadas y, en consecuencia, ordenar a la accionada restaurar el esquema de protección a su favor, mientras se realiza una nueva evaluación de su nivel de riesgo debido a las situaciones padecidas que ponen en vilo su integridad.

2. Trámite de la acción de tutela

7. El 16 de octubre de 2024, el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería admitió la acción de tutela[6]. De igual manera, ordenó a la accionada rendir informe sobre los hechos que motivaron la acción constitucional.

2.1. Respuestas de la entidad oficiada

2.1.1. Respuesta de la UNP[7]

8. Indicó que el accionante ha sido valorado desde el año 2022, pues acreditó que pertenece a la población de dirigentes o activistas sindicales, conforme lo dispuesto en el artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015. Sostuvo que para el año 2021, el actor fue calificado con riesgo extraordinario, con ponderación de 52.77%. Por tal motivo, el CERREM en sesión del 21 de junio de 2021 recomendó “[r]atificar un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un (1) hombre de protección”[8] y con una temporalidad de 12 meses o hasta tanto se surta el resultado del estudio sobre su nivel de riesgo. Estas recomendaciones fueron adoptadas por la UNP mediante la Resolución N.º 5164 de 2021.

9. En el 2022, ocurrió una situación similar con la calificación del riesgo del accionante, toda vez se le catalogó como extraordinario y con el mismo porcentaje de ponderación del año 2021. En esa oportunidad, el CERREM ratificó las mismas recomendaciones concedidas al actor en el 2021, para el 2022. Luego a finales del 2023 e inicios del 2024 la dependencia designada evaluó el riesgo del accionante y este fue calificado como ordinario, con ponderación del 43.88%. Por tal motivo recomendó finalizar las medidas de protección a favor del accionante. Dichas recomendaciones fueron adoptadas por la Resolución 743 del 6 de junio de 2024, la cual fue confirmada mediante la Resolución 567 del 15 de agosto de 2024.

10. Sostuvo la entidad que no es posible recomendar medidas de protección cuando se tiene catalogado el riesgo como ordinario, pues ello implica desconocer preceptos legales y destinar recursos que no han sido presupuestados por el Estado para dicho nivel de riesgo. Expresó que aquella decisión se fundamentó en un análisis minucioso y razonado el cual tuvo en cuenta todos los factores de amenaza, riesgo y vulnerabilidad indicados por el actor. Agregó que no basta con ostentar la calidad de dirigente sindical para ser merecedor de un esquema de seguridad, pues tal como se ha expuesto, las medidas de protección son recomendadas por el CERREM conforme el estudio realizado en relación con el nivel de riesgo del solicitante.

11. Expuso que las medidas de protección no son de carácter vitalicio y se conceden por un término específico. De esta manera, las circunstancias que dan lugar a la valoración del riesgo pueden cambiar en el tiempo. En tal sentido, las medidas de protección deben adecuarse a las situaciones fácticas experimentadas. Explicó la UNP que las circunstancias del actor han variado, lo que se ve reflejado en el porcentaje de la ponderación del riesgo. De igual forma, en el evento en que se presenten nuevos hechos relacionados con amenazas, el accionante podrá informarlos a efectos que se realice una nueva valoración del nivel del riesgo.

12. Por todo lo expuesto, concluyó que no existe vulneración a los derechos fundamentales del accionante. En consecuencia, la acción de tutela debe declararse improcedente, toda vez que el accionante conoce y tiene a su alcance los procedimientos y trámites administrativos.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión

3.1. Sentencia de primera instancia[9]

13. El 28 de octubre de 2024, el Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería amparó los derechos fundamentales del actor. En consecuencia, ordenó a la UNP restablecer las medidas de seguridad personal con las que contaba el accionante antes de la expedición de la Resolución 743 del 6 de junio de 2024, hasta tanto se adelante y culmine el nuevo estudio de riesgo por parte del CERREM.

14. Argumentó que la entidad accionada debió valorar las situaciones de riesgo expuestas en el recurso presentado el 26 de junio de 2024. Argumentó que al resolver el recurso de reposición contra el acto administrativo que ordenó finalizar las medidas de protección otorgadas al actor, la entidad debió tener presente los hechos ocurridos el 24 de junio del mismo año y que fueron denunciados ante la Fiscalía Seccional de Córdoba. Sostuvo que es necesario restablecer las medidas de protección previamente ordenadas al accionante, en tanto el CERREM realiza la nueva evaluación de riesgo, conforme lo dispuesto en la Resolución 567 del 15 de agosto de 2024, que resolvió el recurso de reposición.

15. De igual manera, indicó que el juez constitucional puede ordenar a la UNP restablecer las medidas de protección previamente concedidas a una persona, mientras se adelanta y culmina la nueva evaluación del riesgo. Lo anterior, en atención a (i) que el actor fue valorado anteriormente con riesgo extraordinario; (ii) demostró que ha sido objeto de amenazas y dichas circunstancias fueron puestas en conocimiento de las autoridades competentes y (iii) la entidad accionada no valoró los nuevos hechos expresados por el actor.

3.2. Impugnación[10]

16. La UNP solicitó revocar la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado

001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería. En su lugar, pidió denegar el amparo de los derechos fundamentales invocados en la acción constitucional. Argumentó que ha sido garante de los derechos fundamentales del accionante, puesto que todas las actuaciones desplegadas están ajustadas al marco normativo y funcional del programa de protección. Además, sostuvo que la autoridad de primera instancia incurrió en error al interpretar presuntas amenazas como medio de prueba suficiente para demostrar que el actor enfrenta un riesgo extraordinario. Explicó que los hechos enunciados como amenazas no son concretos, individualizados y tampoco específicos y, por tanto, no se sustenta la manera en que aquellos ponen en riesgo la integridad el actor.

3.3. Sentencia de segunda instancia[11]

17. La Sala Primera de Decisión Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, mediante providencia del 9 de diciembre de 2024, revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, declaró improcedente la acción de amparo. Sostuvo que el juez constitucional no es el llamado a definir el programa de seguridad en favor de una persona, por cuanto no le corresponde inmiscuirse en asuntos que son del resorte de comités técnicos autónomos que emiten dictámenes en cuanto al nivel del riesgo, ya que con ello se traslaparía la competencia exclusiva de entidades especializadas.

Expediente T-10.830.549

18. Abel promovió acción de tutela en contra de la Unidad Nacional de Protección (UNP), la Policía Metropolitana de Cartagena y la Policía del departamento de Bolívar por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y a la integridad física y psíquica.

4. Hechos y pretensiones

19. El accionante manifestó que es trabajador social, líder sindical, activista, defensor de derechos humanos de poblaciones campesinas y nativos de la isla de Barú y miembro de varias agremiaciones sindicales[12]. Indicó que tiene reconocimiento público en razón a los diferentes cargos en los que se desempeñó, así como por su labor de líder denunciante de actos de corrupción. También por los múltiples artículos de prensa en los que se le menciona por sus opiniones frente a asuntos de relevancia nacional. Agregó que en 2022 y 2023 fue víctima de múltiples amenazas en contra de su vida e integridad personal. Estos hechos lo motivaron a presentar 7 denuncias ante la Fiscalía General de la Nación en diferentes fechas, entre agosto de 2022 y octubre de 2023.

20. Informó que la UNP en el 2023 realizó un estudio del riesgo al que se encontraba expuesto y lo calificó como riesgo extraordinario. En consecuencia, adoptó como medidas de protección la implementación de “un (1) chaleco blindado y un (1) medio de comunicación”[13]. En su sentir, estas medidas no garantizan su seguridad. Más aún que en atención a sus labores con comunidades, debe realizar desplazamientos los fines de semana a los municipios de Turbaco, Turbana y Arjona.

21. Expresó que en la red de mensajería Telegram existe un grupo en el que circula información sobre actividades delictuales. El 18 de marzo de 2024, en el referido grupo se publicaron amenazas en contra de su integridad. De igual manera, señaló que el 22 de septiembre del mismo año, en la red social Instagram se socializaron calumnias en su contra y mensajes que, en su consideración, son amenazantes. Manifestó que estos hechos los ha denunciado ante la Fiscalía General de la Nación. Expuso que, por parte de una fuente anónima, recibió información sobre una conspiración para acabar con su vida. Por tal motivo, acudió en varias ocasiones a la Policía Metropolitana de Cartagena, para que miembros policiales realicen acompañamiento en los recorridos de su casa a su lugar de trabajo y viceversa. Sostuvo que en la actualidad trabaja en la administración de Cartagena

de Indias, como asesor del alcalde.

22. Sostuvo que presentó nuevas denuncias ante la Fiscalía entre marzo y octubre del 2024. Afirmó que las amenazas y hechos ocurridos le causan intranquilidad y temor por su vida y la de los miembros de su familia. Adujo que el 8 de octubre de 2024, recibió copia de oficio de la Fiscalía General de la Nación en la que se ordenó a la Policía Metropolitana de Cartagena “reali[zar] las actividades pertinentes para proveer de protección policiva y evitar afectaciones futuras en la vida e integridad del [accionante]”[14].

23. Como medida provisional, pidió que las accionadas otorguen medidas preventivas para su protección y la de su familia, en particular frente a los desplazamientos en el departamento de Bolívar y Cartagena, consistente en un vehículo blindado y hombres de protección o en su defecto policiales que realicen acompañamiento permanente. También solicitó como pretensiones amparar los derechos fundamentales invocados. En consecuencia, ordenar a la UNP definir los estudios pendientes del 2024 con el fin de establecer un esquema de seguridad adecuado y permanente compuesto de un carro blindado y hombres de protección. Igualmente requirió que la UNP, la Policía Metropolitana de Cartagena y la Policía del departamento de Bolívar garanticen su seguridad mientras se definen los estudios de riesgo correspondientes.

5. Trámite de la acción de tutela

24. El 9 de octubre de 2024, el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Cartagena admitió la acción de tutela[15]. También, ordenó vincular a la Fiscalía General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo – Regional Bolívar, a la Gobernación de Bolívar, a la Personería Distrital de Cartagena y a la Alcaldía de Cartagena de Indias – Secretaría del Interior. Lo anterior a efectos de rendir informe sobre los hechos esbozados en el escrito de tutela.

25. Asimismo, concedió la medida provisional únicamente a favor del promotor de la tutela, en los siguientes términos: (i) ordenó a la UNP que proceda a emitir conclusión del estado del riesgo del accionante de cara a las denuncias realizadas en el 2024, determine si aumenta o disminuye el nivel del riesgo y se adopten las medidas necesarias según la calificación de este y (ii) ordenó a la Policía Metropolitana de Cartagena y a la del departamento de Bolívar que procedan a brindar acompañamiento al actor es sus desplazamientos por cuadrantes de manera eficiente, en tanto se resuelve de fondo la acción de amparo. No obstante, no se refirió a la solicitud de medidas a favor de su familia.

26. Luego, mediante auto del 17 de octubre de 2024[16], se ordenó vincular a las siguientes entidades: Fiscalía General de la Nación – Seccional Sucre, Fiscalía 40 Local de Cartagena, Fiscalía 216 Amenazas Bogotá, Procuraduría General de la Nación – Seccional Bolívar, Procuraduría General de la Nación – Seccional Sucre, Defensoría del Pueblo – Regional Sucre, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho, Personería Municipal de Turbaco y Personería Municipal de Turbana.

5.1. Respuestas de las entidades oficiadas, vinculadas e intervención de terceros en calidad de amicus curiae[17]

5.1.1. Respuesta de la Fiscalía General de la Nación – Fiscalía 65 local[18]

27. Informó que verificó el sistema de la entidad y encontró que respecto del accionante se tienen dos noticias criminales que cursan en ese despacho, en las cuales, aquel figura como denunciante. La primera con radicado 1300116001128202002603 en la que se investigan presuntos hechos constitutivos de injuria y calumnia. El 20 de junio de 2024, se adoptó la determinación de archivar las diligencias. El 5 de julio del mismo año, el accionante solicitó la reapertura de la carpeta por cuanto allegaría elementos materiales

probatorios para lograr la identidad del presunto responsable. Actualmente el caso se encuentra en etapa de indagación y a la fecha no se ha logrado establecer la identificación del sujeto que realizó los actos injuriosos en contra del accionante.

28. La segunda noticia criminal fue instaurada el 25 de septiembre de 2024, por presuntos hechos constitutivos de calumnia en contra de persona desconocida. Estas circunstancias se ocasionaron por una publicación en la red social Instagram en la que se alude a que el accionante pertenece “al cartel de la tierra”. En este asunto se le realizó un programa metodológico y se está a la espera del cumplimiento de la orden de trabajo por parte de policía judicial.

29. Sostuvo que el despacho no tiene competencia para satisfacer las pretensiones del accionante, toda vez que están encaminadas a la asignación de un robusto esquema de seguridad. Por ese motivo estimó que la acción de amparo debe declararse improcedente respecto de la Fiscalía General de la Nación, pues quien debe atender las pretensiones del accionante es la UNP.

5.1.2. Respuesta de la Policía departamental de Bolívar[19]

30. Manifestó que solo hasta la notificación de la tutela tuvo conocimiento de los requerimientos del actor en materia de seguridad. Lo anterior, debido a que el accionante reside en Cartagena y realiza desplazamientos a los municipios de Turbaco y Turbana, los cuales están adscritos a la Policía Metropolitana de Cartagena. Expresó que conforme el auto que admitió la tutela ordenó al comandante de la estación de policía de Arjona realizar coordinaciones con el personal que integra el modelo de vigilancia comunitaria por cuadrantes de esa jurisdicción, para la implementación de medidas preventivas a favor del accionante. En concreto, patrullajes, rondas y revisiones policiales en los lugares que frecuenta durante su permanencia en el municipio.

31. Agregó que tanto la Policía Metropolitana de Cartagena como el accionante deben informar la fecha en la que hará los desplazamientos al municipio de Arjona. Esto, con la finalidad de que se le brinden medidas de seguridad en el desplazamiento y protección en el lugar que permanecerá dentro de ese municipio. Resaltó que la protección personal y el procedimiento de evaluación sobre el nivel del riesgo están sujetos a lo precitado en el Decreto 1066 de 2015. Por lo tanto, la UNP es la competente para estudiar el riesgo al que se encuentra expuesto el actor y adoptar medidas de protección idóneas a su favor. Por lo anterior, la unidad policial no vulneró derechos fundamentales del accionante. En consecuencia, solicitó la desvinculación de esta de la acción constitucional.

5.1.3. Respuesta de la Personería Distrital de Cartagena[20]

32. Indicó que el accionante envió copia de las denuncias radicadas ante la Fiscalía General de la Nación y de las cuales se ha trasladado por competencia a los respectivos despachos. Puntualmente dos casos[21] a la Fiscalía 9 Especializada y un caso[22] a la Fiscalía 65 Seccional. Sostuvo que pese a que existen algunas evidencias de amenazas recibidas a través de redes sociales y que existe tecnología para ubicar su origen, “se colige que no tienen la contundencia para tomarlas con una seriedad que ameriten una investigación de fondo”. Sin embargo, en atención a ellas debe brindarse protección al actor, para evitar una presunta afectación a su seguridad e integridad.

33. De igual manera, manifestó que existe falta de legitimación por pasiva en el presente asunto. Adujo que la UNP es la entidad encargada de atender las pretensiones del accionante. Por último, solicitó la desvinculación de esa entidad de la acción constitucional.

5.1.4. Respuesta de la Defensoría del Pueblo – Regional Bolívar[23]

34. Expresó que tiene conocimiento de las múltiples quejas y solicitudes del actor, en las cuales se informa sobre las situaciones de riesgo que enfrenta a causa de amenazas. Además, explicó que en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, el 3 de octubre de 2024 remitió oficio No 202400600605912271 a la UNP, en el cual puso de presente las situaciones padecidas por el accionante y solicitó adoptar medidas urgentes a su favor. Estas gestiones fueron informadas al promotor de la tutela mediante oficio del 10 de octubre de 2024.

35. Aclaró que atendió de manera oportuna las peticiones presentadas por el actor, en las que manifestó amenazas en contra de su vida e integridad. Aquellas fueron remitidas a la UNP y a la Policía Nacional realizándose solicitudes y recomendaciones a favor de la seguridad del actor. Pidió la desvinculación institucional de la acción de tutela, en razón a que la Defensoría del Pueblo no ejecutó vulneración alguna a las garantías fundamentales del actor.

5.1.5. Respuesta de la Gobernación de Bolívar[24]

36. Indicó que atendió de inmediato la denuncia presentada y mediante oficio del 25 de julio de 2024 solicitó al Coordinador del Grupo Regional de Protección realizar la activación de la ruta de protección. Lo anterior, conforme a la solicitud previa por parte del comandante operativo de seguridad ciudadana de la Policía Metropolitana de Cartagena. También, el 04 de octubre de 2024, informó al Coordinador del Grupo Regional de Protección y al Comandante de la Policía Metropolitana de Cartagena sobre las nuevas amenazas en contra de la integridad del accionante. De igual manera, solicitó la valoración de los hechos que ponen en riesgo la vida e integridad del actor. En consecuencia, recomendó la activación e implementación de medidas de seguridad efectivas a favor de aquel, que le

garanticen la vida, seguridad e integridad.

37. De otro lado, indicó que las pretensiones de la tutela no están llamadas a prosperar frente a la entidad, toda vez que no se demostró la violación a los derechos fundamentales del actor por parte de la gobernación.

38. Manifestó que al verificar el sistema de consulta SPOA con la identificación del accionante, encontró que tiene asignada una investigación[26], en la cual el actor funge como denunciante. Preciso que el asunto se encuentra archivado desde el 2 de febrero de 2024 por desinterés de la víctima. Agregó que no ha vulnerado ningún derecho fundamental del accionante, por lo que solicitó la desvinculación del trámite constitucional.

5.1.7. Respuesta de Fiscalía General de la Nación – Dirección Seccional Bolívar[27]

39. Expresó que al verificar de manera detallada el escrito de tutela, el actor enunció varias noticias criminales en diferentes despachos[28], por lo que procedió a dar traslado de la acción constitucional para impartir el trámite respectivo. Sostuvo que no ha vulnerado ningún derecho fundamental del accionante y solicitó la desvinculación del trámite de tutela.

5.1.8. Respuesta de la Unidad Nacional de Protección – UNP[29]

40. Indicó que el actor ha sido valorado por la entidad desde el 2023, pues acreditó pertenecer a una de las poblaciones identificadas en el artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015. En concreto al grupo de dirigentes o activistas sindicales. Informó que los estudios sobre el nivel del riesgo realizados al actor estuvieron a cargo del Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo (CTAR) y se basaron en la matriz de riesgo como instrumento estándar de valoración de la individual al respecto.

41. Agregó que el CERREM en sesión del 1 de marzo de 2024 valoró el nivel del riesgo del actor como extraordinario con una ponderación en la matriz de 50.55%. Fruto de esa valoración se recomendó “implementar un (1) chaleco blindado y un (1) medio de comunicación”. Estas recomendaciones se concedieron por 12 meses a partir de la firmeza del acto administrativo. Las recomendaciones fueron adoptadas a través de la Resolución 123 del 30 de mayo de 2024, la cual fue notificada debidamente al accionante, quien presentó recurso de reposición en su contra, el cual fue resuelto mediante la Resolución 845 del 29 de julio de 2024, en la que se decidió no reponer la decisión adoptada.

42. Explicó que el actor denunció amenazas y actos intimidatorios los cuales fueron documentados y presentados como pruebas en la evaluación sobre el nivel de riesgo. Sin embargo, no se demostró que existiera amenaza directa o específica en contra de su vida. Agregó que las autoridades adoptaron medidas preventivas, como rondas de vigilancia policial, y que el asunto sigue en investigación por parte del ente acusador. Expresó que ninguna otra persona del entorno sindical del accionante reportó situaciones similares, lo que deja ver que las intimidaciones no han escalado más allá de incidentes aislados.

43. Argumentó que el señor Abel se encuentra en una zona con riesgo de seguridad, conforme las alertas emitidas por la Defensoría del Pueblo. Además, que no se evidencia una amenaza tan elevada para justificar medidas de protección reforzadas, toda vez que las

autoridades locales no han observado un incremento sustancial en los riesgos en su contra. Recordó que existen tres tipos de resultados según la valoración del riesgo: (i) riesgo ordinario, que tiene una ponderación hasta del 49%; (ii) riesgo extraordinario, el cual se encuentra en ponderación del 50% al 79 % (iii) riesgo extremo, que se enmarca en una ponderación del 80% al 100%. De igual manera, sostuvo que en los rangos que corresponden a los riesgos extraordinario y extremo existen diferentes niveles de intensidad para la atención de aquel. Por tal motivo, no todas las personas que se enfrentan a esos riesgos van a tener la misma medida de protección. Lo anterior, pues las medidas a implementar dependen del resultado de la aplicación del instrumento estándar y de las condiciones de modo, tiempo y lugar en las que el evaluado ejerce sus actividades y realiza sus desplazamientos.

44. Recordó que al momento de realizar la valoración del riesgo, el profesional analista realiza una entrevista al evaluado, en la que se deben absolver interrogantes respecto de: (i) componente biográfico; (ii) información sobre la solicitud de protección; (iii) información sobre vulnerabilidades; (iv) conocimiento y aplicación de medidas básicas de seguridad; (v) información sobre vulnerabilidades, entre otras. Preciso que existe un procedimiento ordinario que debe seguirse para ser beneficiario de medidas de protección o al tenerlas, para evaluar nuevamente su condición, conforme lo establecido en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015. De esta manera, manifestó que no es suficiente ostentar la calidad de dirigente sindical o representante de organizaciones de derechos humanos para ser titular de un esquema de seguridad robusto como lo desea el actor.

45. Por todo lo expuesto, solicitó declarar improcedente la acción constitucional. Argumentó que el accionante se encuentra insatisfecho por el resultado de la valoración del riesgo al que se enfrenta. Por tal motivo, pretende a través de la tutela desconocer el procedimiento ordinario reglado en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015 para exigir unas medidas de protección no recomendadas para su caso.

5.1.9. Respuesta de la Policía Metropolitana de Cartagena[30]

46. Indicó que el cuerpo policial realizó patrullajes y revista policial a efectos de materializar las medidas de prevención a favor del accionante. Además, informó que a través de diferentes oficios se activó la ruta de comunicaciones con otras entidades, por lo cual le solicitó a la UNP estudiar el nivel de riesgo del actor e informó a la Alcaldía Distrital de Cartagena, a la Gobernación de Bolívar y a la Comandancia Naval del Caribe, sobre lo expuesto por el actor. Argumentó que se opone a las pretensiones de la tutela pues no se evidencia vulneración de derechos fundamentales por parte de esa entidad. En consecuencia, solicitó la improcedencia de la tutela.

5.1.10. Respuesta de la Alcaldía de Cartagena de Indias[31]

47. La entidad brindó respuesta a la acción de tutela e indicó que existe falta de legitimación por pasiva, toda vez que el ente territorial no es el competente para atender las pretensiones del accionante. Expuso que la UNP es la entidad competente para evaluar riesgos y adoptar medidas de protección para líderes sociales y defensores de derechos humanos.

5.1.11. Respuesta de Fiscalía General de la Nación – Fiscalía Local 40 Intervención Temprana[32]

48. Indicó que al verificar el SPOA con el número de identificación del accionante encontró una noticia criminal[33] asignada a ese despacho, por el delito de estafa, evidenciando que quien funge actor figura en calidad de denunciante. El caso fue asignado al despacho el 6 de febrero de 2023 y, al día siguiente, se acumuló a un asunto que adelantaba la Fiscalía 30 Seccional adscrita a la Unidad Seccional de Conocimiento General del delito de estafa[34]. Manifestó que conforme el escrito de tutela la investigación se

encuentra relacionada con hechos ocurridos el 26 de octubre de 2023. Preciso que se trata de la noticia criminal con radicado 1300160011282202330632, en la que el aquí accionante es denunciante por el delito de hurto.

49. Expuso que al revisar la denuncia solicitó al actor información adicional sobre los hechos materia de investigación. Sin embargo, no recibió respuesta al requerimiento. Por ese motivo, el 15 de noviembre de 2024 se adoptó la decisión de archivo provisional. Al día siguiente, el actor manifestó su inconformidad con la determinación de archivo y solicitó el desarchivo para continuar con la investigación. Por ello, dispuso reactivar el asunto para continuar el trámite. También, remitió la investigación a la Fiscalía 17 Local para que continúe con el trámite de la denuncia. Preciso que tuvo conocimiento del referido asunto entre el 8 y el 17 de noviembre de 2013.

50. Concluyó que no vulneró ninguna garantía fundamental del accionante, pues actuó de manera célere y oportuna en los términos establecidos por la ley. Por tal motivo, solicitó la desvinculación institucional del trámite de tutela.

5.1.12. Respuesta de Fiscalía General de la Nación – Fiscalía 9 Especializada[35]

51. Informó que en ese despacho cursaban dos denuncias[36] presentadas por el actor, las cuales fueron archivadas mediante decisiones del 4 y 26 de marzo de 2024, respectivamente, por considerar que las conductas investigadas son atípicas. Estas determinaciones fueron notificadas a la víctima y al ministerio público. En consecuencia, el aquí accionante solicitó el desarchivo de las denuncias. Dicha solicitud fue negada porque no allegó nuevos elementos materiales probatorios que desvirtuaran las razones expuestas en las decisiones de archivo. Agregó que en la actualidad cursan otras tres investigaciones[37] en el despacho, las cuales surten el trámite respectivo.

5.1.13. Respuesta de Procuraduría General de la Nación – Regional Bolívar[38]

52. Manifestó que existe falta de legitimación por pasiva, en atención a que no es la autoridad competente para satisfacer las pretensiones descritas en la acción de tutela. En consecuencia, solicitó la desvinculación del trámite constitucional.

5.1.14. Respuesta de Procuraduría General de la Nación – Regional Sucre[39]

53. Informó que verificados los sistemas de consulta e información de la entidad no obran registros de antecedentes relacionados con hechos o situaciones de amenazas contra el accionante. Adujo que esta regional no causó daño o perjuicio a los derechos fundamentales del actor. Por tal motivo, solicitó su desvinculación del trámite de tutela.

5.1.15. Respuesta de Ministerio del Interior[40]

54. Indicó que las pretensiones del accionante escapan de la órbita de competencia de la entidad. Expuso que la UNP es la llamada a atender las pretensiones del actor, pues aquella autoridad es quien tiene a cargo el proceso para la adopción de medidas de seguridad. Concluyó que existe una falta de legitimación por pasiva y que además no se presenta vulneración de derechos fundamentales atribuibles a ese ministerio. En consecuencia, solicitó su desvinculación del trámite de tutela.

5.1.16. Intervención del Sindicato de Trabajadores de las Entidades Públicas de Colombia –

55. Informó que el accionante es directivo de la organización sindical, en concreto, se desempeña como fiscal. Además, indicó que directivos del sindicato sostuvieron entrevistas con miembros de la UNP, en las que manifestaron la necesidad de que el accionante cuente con un esquema de protección adecuado, compuesto por hombres de protección. Sostuvo que está documentado que la Fiscalía General de la Nación conoce las denuncias que el actor presentó entre abril de 2023 y octubre de 2024. Sin embargo, consideró que la UNP no otorga la suficiente relevancia a esas denuncias para concederle hombres de protección al dirigente sindical, dentro de las medidas de seguridad requeridas.

56. Agregó que el accionante ha manifestado en varias ocasiones a miembros de la agremiación que tiene miedo de salir de su domicilio y que requiere de acompañamiento policial para trasladarse, en atención a posibles atentados en contra de su vida e integridad. Por ese motivo, la organización sindical coadyuvó la concesión de las pretensiones elevadas en la acción de tutela. En consecuencia, solicitó que se ordene a la UNP adoptar un esquema de protección a favor del accionante compuesto por hombres de protección y carro blindado.

5.1.17. Intervención de la Unión de Trabajadores Democráticos de Bolívar – UTRADEBOL[42]

57. Expresó que coadyuva la acción de tutela. Sostuvo que el actor es directivo de la federación, en calidad de vicepresidente y los representa en algunos municipios de Bolívar en donde ejercen labores en defensa del campesinado y de la clase trabajadora formal e informal. De igual manera, sostuvo que miembros de la organización fueron entrevistados por la UNP y en estas diligencias se advirtió la necesidad de que el dirigente tenga un

esquema de seguridad con hombres de protección.

58. Agregó que la Fiscalía General de la Nación conoce las denuncias presentadas por el accionante, las cuales evidencian las amenazas padecidas por aquel. Sin embargo, estima que la entidad accionada no valoró de manera adecuada dichas denuncias a efectos de conceder al dirigente un esquema de seguridad adecuado. Con fundamento en lo expuesto, coadyuvó la acción de tutela y solicitó al juez ordenar a la UNP que le conceda al accionante un esquema de seguridad con hombres de protección y carro blindado.

5.1.18. Escritos del accionante

59. El accionante presentó varios escritos en el transcurso de la acción de tutela en los que se manifestó sobre cada una de las respuestas brindadas por las accionadas y vinculadas al trámite constitucional. En tal sentido, cuestionó los argumentos que son contrarios a las pretensiones por él presentadas.

6. Decisiones judiciales objeto de revisión

6.1. Sentencia de primera instancia[43]

60. El 23 de octubre de 2024, el Juzgado 009 Laboral del Circuito de Cartagena resolvió no amparar los derechos fundamentales invocados por el accionante. Argumentó que la valoración y definición de las medidas de seguridad a favor de una persona deben corresponderse directamente con su situación de riesgo. Por tal motivo, estas decisiones deben tener como soporte un estudio técnico previo. Es decir, la administración debe

motivar las determinaciones con conceptos técnicos especializados que soporten la decisión en cuanto otorgar, modificar o finalizar medidas de seguridad.

61. Sostuvo que la entidad accionada adoptó medidas de seguridad a favor del actor, las cuales consideró oportunas para mitigar el riesgo al que se encuentra expuesto. Además, que la UNP realizó valoraciones en el 2022 y 2023 en las que calificó el riesgo correspondiente como extraordinario, con ponderación en la matriz de 50.55 %. Con fundamento en ello, asignó como medidas de seguridad un chaleco de protección y un medio de comunicación. Estas fueron aceptadas por el accionante. Sin embargo, este se encuentra inconforme con lo ordenado por la accionada y pretende, a través de la tutela, controvertir dicha decisión administrativa.

62. De otra parte, evidenció que la orden dada a la Policía Metropolitana de Cartagena y a la Policía departamental de Bolívar con motivo de la concesión de la medida provisional fue cumplida. Lo anterior, debido a que se realizaron los patrullajes, las rondas y las revistas policiales, tal y como se evidencia en los oficios y actas obrantes en el expediente. No obstante, la autoridad judicial ordenó a dichas autoridades mantener las medidas preventivas y de seguridad a favor del actor “mientras [la UNP] considere que [el accionante] presente un riesgo igual o mayor al ya determinado”.

6.2. Impugnación[44]

63. El accionante impugnó la decisión de primera instancia proferida por el Juzgado 009 Laboral del Circuito de Cartagena. Sostuvo que el fallo no es claro porque en la medida provisional se ordenó definir los estudios de riesgo con base en los hechos sobrevinientes. Sin embargo, la sentencia concluyó que la accionada ya realizó el estudio y valoración. Agregó que no existe evidencia al interior del expediente en cuanto que dichos estudios fueran resueltos. Por lo que, en su consideración, la entidad accionada no ha decidido sobre

la valoración del riesgo.

6.3. Sentencia de segunda instancia[45]

64. La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, mediante providencia del 3 de diciembre de 2024, confirmó el fallo de primera instancia. Argumentó que el actor se encuentra inconforme con la decisión adoptada por la accionada respecto de las medidas de protección ordenadas a su favor, porque no se valoraron hechos sobrevinientes. Sin embargo, observó que para garantizar los derechos fundamentales del accionante, la UNP remitió a la Subdirección de Evaluación del Nivel del Riesgo copia del acto administrativo junto con sus anexos. Lo anterior, para iniciar la ejecución de una nueva orden de trabajo, en caso de ser procedente. Tal situación quedó consignada en el artículo 2 de la Resolución 845 del 29 de julio de 2024.

7. Actuaciones en sede de revisión

65. Selección del expediente. El 28 de febrero de 2025, la Sala de Selección de Tutelas Número Dos de la Corte Constitucional profirió auto mediante el cual seleccionó los expedientes T- T-10.828.770 y T-10.830.549, los escogió para su revisión[46] y los acumuló para ser fallados en una sola sentencia, por unidad de materia. Estos fueron repartidos a la Sala Segunda de Revisión de Tutelas y remitidos por la Secretaría General de la Corte Constitucional al despacho del magistrado sustanciador, para lo de su competencia[47].

7.1. Decreto oficioso de pruebas

7.2. Respuestas dentro del trámite de revisión

67. La Sala Segunda de Revisión recibió varias respuestas dentro del término otorgado. Los principales argumentos presentados en las contestaciones se expondrán en la siguiente tabla:

Tabla 1. Respuesta de los oficiados en el trámite de revisión

Expediente T-10.828.770

John[50]

Manifestó que actualmente no cuenta con esquema de seguridad o medidas de protección a su favor. Lo anterior, pese a informar a la UNP la existencia de nuevos hechos que ponen en riesgo su vida, la continuidad en las amenazas y la exposición a riesgos por desplazamientos en zonas catalogadas como rojas. Agregó que las amenazas en contra de su vida han sido constantes entre diciembre de 2024 y abril de 2025. Por ello presentó denuncia ante la Fiscalía General de la Nación. Sin embargo, está pendiente de realizar ampliación de la denuncia para exponer nuevos hechos, pero no ha sido posible asignar fecha para la diligencia, en atención a la ocupación del cuerpo investigativo.

Informó que se intensificó el riesgo al que está expuesto, toda vez que la Universidad de Córdoba se encuentra en preparativos de elección del nuevo rector. Manifestó que debe pagar conductores de confianza para realizar sus traslados, en razón al riesgo por utilizar transporte público. Agregó que la UNP no ha dado respuesta a solicitudes elevadas de nueva valoración del riesgo. Adicional a ello, expresó que la entidad accionada no ha informado si continúa o se le revoca de manera definitiva el esquema de seguridad.

UNP[51]

Informó que mediante la Resolución 743 del 6 de junio de 2024 la entidad adoptó la recomendación del CERREM y optó por finalizar las medidas de protección a favor del actor que consistían en “un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y una (1) persona de protección”. Dicha decisión fue recurrida por el actor y confirmada por la entidad a través de la Resolución 567 del 15 de agosto de 2024. Sostuvo que en atención al fallo de tutela de primera instancia estas medidas han sido reestablecidas y se encuentran vigentes a la fecha.

Explicó que el riesgo fue calificado como ordinario en atención a que no se conocen nuevos hechos de amenazas en contra del actor. Tampoco “se encontró interés puntual y específico de estructura criminal en atentar contra la integridad del evaluado, quien reconoció que directamente no ha sido amenazado”. Agregó que el acto administrativo que no repuso la decisión indicó en su parte considerativa que “no existen elementos adicionales que evidencien que en la actualidad [el actor] mantenga un riesgo superior y desborde su capacidad de soportar”. Además, que las situaciones de peligro que enfrenta el solicitante ya fueron valoradas en el estudio anterior y no se encontraron elementos que incrementen el valor de la matriz en el último estudio realizado.

Indicó que en octubre de 2024 se realizó estudio de nivel del riesgo bajo la orden de trabajo OT 678992 que fue presentada ante el CERREM. En consecuencia, el acto administrativo se encuentra en trámite de revisión y aprobación. Agregó que con ocasión del escrito de tutela, la entidad tuvo conocimiento de las medidas ordenadas a favor del actor por parte de la Fiscalía General de la Nación.

Fiscalía 20 Seccional de Montería, adscrita a la Unidad de patrimonio económico, fe pública, libertad individual[52]

Manifestó que el 27 de junio de 2024 el actor radicó una denuncia que quedó registrada bajo el número de noticia criminal N.º 230016001015202410373. Indicó que los hechos materia de investigación en ese caso constituyen actos contrarios a la convivencia ciudadana, cuya competencia es de tipo policivo conforme lo contempla la Ley 1801 de

2016. Además, que le otorgó al actor un formato de protección por parte de la Policía Nacional, para brindarle una herramienta a la víctima en caso de encontrarse en una situación de riesgo.

Informó que realizó programa metodológico en articulación con el equipo de policía judicial, con la finalidad de ratificar los hechos investigados y la individualización de los victimarios de la conducta punible investigada. También a efectos de recaudar elementos materiales probatorios y evidencia física e información relevante por parte del denunciante. Por último, indicó que la temporalidad de la medida preventiva de seguridad está sujeta a lo contemplado en el artículo 12 de la Resolución 00225 de 2024. De igual manera, la revisión periódica de la misma se rige por lo establecido en el artículo 37 de esta normativa.

Policía Metropolitana de Montería[53]

Expresó que la Fiscalía 20 Seccional de Montería le solicitó la adopción de medidas preventivas de seguridad, conforme a lo establecido en la Ley 1801 de 2016. Sin embargo, desconoce los motivos que dieron origen a la emisión de esas medidas por parte del ente acusador. Explicó que la solicitud de la Fiscalía está orientada a la adopción de medidas preventivas de seguridad, conforme lo dispuesto en el Decreto 1066 de 2015.

Expuso que ordenó al comandante del CAI de Villa del Río de la estación de policía del norte la implementación de medidas con carácter urgente. Dichas medidas consisten en llevar a cabo visitas y patrullajes constantes en el lugar de residencia del actor e igualmente estar en permanente contacto con el ciudadano. Preciso que en la actualidad las medidas se encuentran vigentes. Por último, el 14 de abril del año en curso se realizó contacto al abonado celular del accionante, porque no fue posible su ubicación en el lugar de residencia. En consecuencia, la unidad policial le brindó medidas generales de autoprotección.

Expediente T-10.830.549

Abel[54]

Manifestó que, en la actualidad, tiene calificación del riesgo como extraordinario conforme con la Resolución 123 del 30 de mayo de 2024, proferida por la UNP. Dicho acto administrativo adoptó como medidas de protección un chaleco blindado y un medio de comunicación, por 12 meses.

Indicó que presentó tres denuncias ante la Fiscalía General de la Nación el 1 de noviembre, 18 de noviembre de 2024 y 11 de febrero de 2025, por nuevos hechos amenazantes contra su vida y seguridad. Agregó que los hechos descritos en esas denuncias son sobrevinientes, pues la UNP no los tuvo en cuenta al momento de realizar la valoración del riesgo. Junto con la respuesta, adjuntó los actos administrativos de la UNP, copias de las denuncias realizadas y constancias de radicación. También el acto de nombramiento en el cargo que desempeña en la actualidad.

UNP[55]

Expuso que en la actualidad el actor tiene asignado como medidas de protección un chaleco blindado y un medio de comunicación, ello debido a que su riesgo fue calificado como extraordinario. Agregó que de manera posterior, la entidad adelantó un estudio de valoración del riesgo con fundamento en la orden de trabajo OT 676030. Informó que existe un proyecto de acto administrativo, el cual “se encuentra en trámite de revisión, aprobación y firma del [director de la entidad]”

Indicó que el acto administrativo que adoptó las medidas de seguridad consideró que el actor se encuentra frente a un riesgo extraordinario, porque que existe una amenaza directa y concluyente. Además, que concurren nuevos hechos de amenaza reportados, pero estos no han impedido que realice sus labores como líder sindical. Expuso que los miembros del CERREM se encuentran facultados para “recomendar unas medidas de protección que se adecúen al principio de idoneidad regulado por el programa de

prevención y protección de la [UNP]”.

Agregó que, con ocasión de las órdenes impartidas en el trámite de tutela, conoció las medidas de protección y seguridad a favor del actor y en cabeza de la Policía Metropolitana de Cartagena y la Policía departamental de Bolívar.

Policía Metropolitana de Cartagena[56]

Manifestó que el 17 de marzo de 2025 ordenó al comandante del tercer distrito materializar las medidas preventivas a favor del accionante, consistentes en rondas y/o revistas policiales en su lugar de residencia y recomendaciones de autoprotección, por un lapso de cuatro meses.

De igual manera, indicó que la Policía Nacional no tiene competencia para realizar estudios sobre nivel de riesgo de seguridad y asignar medidas de protección. Sin embargo, la institución activó los protocolos de actuación policial contemplados en la directiva operativa transitoria 028 de diciembre de 2024.

Policía Departamental de Bolívar[57]

Por lo anterior, ordenó al comandante de la estación de policía de este último municipio realizar las coordinaciones con su personal de vigilancia comunitaria, para la implementación de medidas preventivas, patrullajes, rondas y revistas policiales en relación con el peticionario, en los lugares que frecuenta durante su permanencia en el municipio de Arjona.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

68. La Sala Segunda de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias de primera y segunda instancia proferidas dentro de los procesos de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Análisis sobre la procedencia general de la acción de tutela

69. La Sala evidencia que las acciones de tutela de la referencia cumplen con los requisitos para su procedencia, conforme lo establecido en la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, tal y como se explica a continuación:

Tabla 2. Análisis de procedencia general de la acción de tutela

Requisito

Acreditación

Legitimación por activa

Expediente T-10.828.770. Se cumple el requisito de legitimación por activa. La Sala verifica que el accionante actúa a través de apoderado judicial para la protección de las garantías fundamentales a la vida, debido proceso, seguridad, tranquilidad e integridad personal de los cuales es titular. Lo anterior, por la determinación de la accionada de finalizar las medidas de protección concedidas.

Expediente T-10.830.549. La Sala encuentra acreditado este presupuesto. En efecto, el accionante actúa en nombre propio y promovió la tutela para la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y a la integridad física y psíquica, en razón a la negativa de la entidad accionada de valorar el riesgo al que se encuentra expuesto, sin tener en cuenta todas las situaciones presentadas.

Legitimación por pasiva

La legitimación por pasiva se refiere a la aptitud legal que tiene una autoridad, persona o entidad para responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental invocado como violado[58]. Según el artículo 86 de la Constitución y los artículos 1[59] y 5[60] del Decreto 2591 de 1991, por regla general, dicha aptitud se predica de las autoridades públicas.

Expediente T-10.828.770. Se acredita el presupuesto. La UNP es una entidad pública con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, a la que se le endilga la afectación de las garantías fundamentales del actor, en el marco de sus competencias para modificar los esquemas de protección de las personas sometidas a un riesgo extraordinario.

Expediente T-10.830.549. Frente a la UNP la Sala encuentra acreditado el presupuesto. Es una entidad a la cual se le responsabiliza de vulnerar presuntamente los derechos fundamentales del actor. Lo anterior, en atención que es la entidad competente para adoptar las medidas de protección a favor de un particular. Esto implica, entre otras, que es competente para recibir y tramitar las solicitudes de protección e información, así como adoptar e implementar las medidas de protección.

En relación con la Policía Metropolitana de Cartagena y la Policía departamental de Bolívar, estas se encuentran legitimadas por pasiva en atención a que contra aquellas se dirigen las pretensiones de la tutela. Además, tienen competencias para adoptar medidas

preventivas de seguridad a favor del accionante, ello conforme la Ley 1801 de 2016. Esta situación se materializó durante el trámite de instancia, puesto que las mencionadas autoridades implementaron algunas medidas preventivas a favor del accionante. Por lo tanto, pueden ser sujetos pasivos de los remedios por adoptar en el presente asunto.

Por otra parte, frente a la Fiscalía General de la Nación, a la Fiscalía General de la Nación – Seccional Sucre, a la Fiscalía 40 Local de Cartagena, a la Fiscalía 216 Amenazas Bogotá, a la Procuraduría General de la Nación – Seccional Bolívar, a la Procuraduría General de la Nación – Seccional Sucre, a la Defensoría del Pueblo Regional Bolívar, a la Defensoría del Pueblo – Regional Sucre, a la Personería Distrital de Cartagena, a la Personería Municipal de Turbaco, a la Personería Municipal de Turbana, a la Gobernación de Bolívar, a la Alcaldía de Cartagena de Indias – Secretaría del Interior, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia y del Derecho se evidencia que estas entidades no cuentan con vínculo material y/o funcional para cumplir las pretensiones elevadas por el accionante, pues no tienen competencias para satisfacer las pretensiones del actor en relación con su valoración de riesgo. Por tal motivo, la Sala las desvinculará del presente trámite.

Subsidiariedad[61]

El Decreto 2591 de 1991 establece expresamente que solo procede la tutela cuando “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”. Entonces, la procedencia de la acción está condicionada por el denominado requisito de subsidiariedad. Bajo esa perspectiva, la tutela no puede desplazar los recursos judiciales ordinarios o extraordinarios de defensa[62], a menos que exista un perjuicio irremediable. De allí que, en términos generales, “la tutela no es un medio adicional o complementario [de protección]”[63]. La inobservancia de este presupuesto es causal de improcedencia del amparo[64]. Por tanto, ante la existencia de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz, la consecuencia directa es que el juez constitucional no puede entrar al fondo del asunto planteado.

De igual modo, la jurisprudencia constitucional sostiene que se hace indispensable la intervención inmediata del juez de tutela cuando se compruebe que 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 inicial, 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[67].

Conforme a lo anterior, la Sala analizará a la luz de la jurisprudencia constitucional el presupuesto de subsidiariedad en cada uno de los asuntos aquí estudiados:

Expediente T-10.828.770. La Sala encuentra que el promotor de la tutela está en situación de discapacidad, tal como se consignó en los antecedentes de la presente decisión. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha considerado que “las personas en condición de discapacidad gozan de una especial protección constitucional por cuanto requieren de un apoyo especial para lograr el goce efectivo de sus derechos por parte del Estado”[68]. En este punto, la Corte ha sido enfática en sostener que cuando se trate de sujetos de especial protección constitucional existe flexibilidad frente al requisito de subsidiariedad. En otras palabras, el juez de tutela debe brindar un tratamiento diferencial al promotor de la tutela[69].

Adicionalmente, el actor es líder social y dirigente sindical tal como indicó la accionada en los actos administrativos que evaluaron el nivel del riesgo. Además, el accionante pretende el amparo de sus garantías fundamentales a la vida, al debido proceso, a la seguridad, a la tranquilidad e integridad personal por la determinación de la UNP de finalizar las medidas de protección a él asignadas. En tal sentido, el promotor de la tutela discute el contenido de los actos administrativos que evaluaron el nivel del riesgo y finalizaron sus medidas de protección.

En este punto, la Sala observa que el actor se encuentra inconforme con los actos administrativos expedidos por la UNP. Dichas situaciones podrían ser cuestionados a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante, esta Corte ha sido enfática en indicar que este mecanismo ordinario no resulta idóneo y tampoco eficaz cuando se discuten asuntos relacionados con esquemas de seguridad[70]. Lo anterior, pues estas decisiones se encuentran relacionadas de manera directa con los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal.

Como atrás se señaló, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que resulta desproporcionado exigir al solicitante que agote este tipo de trámites, cuando su situación de seguridad eventualmente podría agravarse, ante el considerable tiempo que los mismos pueden tardar en resolverse, incluso si se solicita medidas cautelares[71]. De igual manera, la decisión adoptada por la entidad accionada modificó la calificación de riesgo aplicable al actor. En consecuencia, le finalizó las medidas de protección asignadas. Estas conductas pueden colocarlo en una situación de riesgo mayor a la que se encontraba expuesto el accionante e impactaría potencialmente en sus derechos a la vida y a la seguridad personal. Por ello, la tutela resulta ser el mecanismo idóneo y eficaz para debatir asuntos relacionados con las medidas de seguridad del accionante y se encuentra acreditado el presupuesto en el presente caso.

Expediente T-10.830.549. En este asunto la Sala observa que el actor se encuentra catalogado dentro de la población objeto de protección por pertenecer al grupo poblacional de “dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o de campesinos”, tal como lo consignó la UNP en la Resolución 123 del 30 de mayo de 2024. Dicha población es sujeto de protección especial por la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran sus miembros en atención a las labores que ejercen.

La Sala precisa que el mecanismo ordinario para discutir los actos administrativos proferidos por la accionada debe adelantarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, en el caso particular, dicho mecanismo no resulta idóneo y eficaz, porque se discuten aspectos de las medidas de seguridad ordenadas al promotor de la tutela[72]. Ello se relaciona esencialmente con la discusión sobre impactos en los derechos a la vida y a la seguridad del accionante.

En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha sido reiterada en sostener que resulta desproporcionado exigir al actor que agote dicho mecanismo judicial, cuando su situación de seguridad, eventualmente, se vea afectada por el tiempo en que se tarda resolver estos asuntos. Además, esto conllevaría a una exposición mayor al riesgo que enfrenta el solicitante mientras que se adopta una determinación al respecto.

Bajo ese contexto, la tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para estudiar el presente asunto, en atención a que se discuten medidas de protección que garantizan los derechos a la vida y seguridad del accionante. Además, el actor se encuentra en una condición de vulnerabilidad en razón a las labores que ejerce. De igual manera, las situaciones a las que se enfrenta el accionante llevó a la accionada a catalogar el riesgo al que se encuentra expuesto aquel, como extraordinario. Por lo anterior, la Sala concluye que se supera el requisito de subsidiariedad en este expediente.

Inmediatez

La jurisprudencia constitucional ha resaltado que, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela no tiene término de caducidad[73]. Sin embargo, esta Corte también ha sido consistente al señalar que la misma debe presentarse en un término razonable y proporcionado a partir de los hechos que generaron la presunta vulneración de los derechos fundamentales[74].

De otro lado, la acción de tutela fue presentada el 11 de octubre de 2024. En tal sentido, desde la fecha en que se materializó la presunta vulneración de las garantías fundamentales del accionante hasta la interposición de la acción de tutela, transcurrieron menos de 30 días. Adicionalmente, la Sala encuentra que a la fecha de presentación de la tutela no se ha valorado el riesgo del actor, por lo que la presunta vulneración de los derechos tiene vocación de actualidad.

Por estas razones, la Sala encuentra acreditado el presupuesto.

Expediente T-10.830.549. El accionante afirmó que sus derechos fundamentales se vulneraron al no realizarse una nueva valoración sobre su riesgo de seguridad. La entidad accionada profirió la Resolución 123 del 30 de mayo de 2024 a través de la cual se valoró el riesgo del actor y en la que se adoptaron medidas de protección a su favor. Dicha determinación fue confirmada por la Resolución 845 del 29 de julio de 2024. Sin embargo, este último acto administrativo ordenó al Cuerpo Técnico Análisis del Riesgo (CTAR) abrir una nueva orden de trabajo para valorar el riesgo del actor, en atención a los nuevos hechos presentados. No obstante, a aquel no le valoraron el riesgo al que se encontraba expuesto a la fecha en que se presentó la acción constitucional. Por otra parte, la acción de tutela fue radicada el 9 de octubre de 2024.

Así las cosas, la Sala encuentra que el hecho vulnerador es atribuible a la UNP porque no ha realizado una nueva valoración del riesgo del accionante. En tal sentido, la vulneración de los derechos fundamentales tiene vocación de actualidad, en tanto a la fecha de presentación de la tutela aún no se había resuelto la solicitud sobre la valoración del riesgo. Por estos motivos se cumple con el presupuesto de inmediatez también en este expediente.

70. En estos términos, la Sala constata que en los casos bajo revisión se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, por lo cual continuará con el estudio de los mismos.

3. Planteamiento del problema jurídico y metodología de decisión

71. Conforme con lo expuesto, la Sala resolverá el siguiente problema jurídico: ¿La UNP vulneró los derechos fundamentales de los accionantes a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso, al proferir actos administrativos que evalúan sus niveles de riesgo, y que modifican y retiran las medidas de seguridad otorgadas a su favor, con posible incumplimiento del deber de motivación?

72. Para dar respuesta al problema jurídico planteado, la Sala abordará la consideración de los siguientes asuntos: (i) referirá el derecho a la seguridad personal; (ii) expondrá el programa de prevención y protección a cargo de la UNP; (iii) reiterará el alcance del debido proceso en los trámites de adopción de medidas de protección; (iv) enunciará los remedios constitucionales por adoptar cuando se incumple el deber de motivación de los actos que definen las medidas de protección; (v) mencionará la presunción del riesgo por razón de las labores desempeñadas y (vi) aludirá al enfoque diferencial en la calificación del nivel del riesgo. Finalmente, (vii) resolverá el caso concreto.

3.1. Derecho a la seguridad personal. Reiteración de jurisprudencia[75]

73. La seguridad personal es un derecho fundamental que no se encuentra expresamente consagrado en el texto de la Constitución Política. La Corte ha reconocido su existencia bajo el entendido de que tiene una relación intrínseca con la dignidad humana, de acuerdo con el artículo 1° constitucional. Asimismo, surge del deber estatal de proteger la vida y la integridad física con fundamento en los artículos 2 y 11 de la Carta. Esta Corporación ha definido dicho derecho como “aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando quiera que [su existencia, integridad o libertad] estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad”[76].

74. Además, la seguridad personal se encuentra consagrada en múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos. En particular, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 7.1), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9.1) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 3)[77]. Estos se integran a la Constitución, por vía del bloque de constitucionalidad contemplado en el artículo 93.1 de la Carta. En concreto, por vía del bloque en sentido estricto[78], toda vez que los referidos tratados fueron suscritos y ratificados por el Estado y versan sobre derechos humanos[79].

75. Esta Corte ha precisado que el amparo al derecho a la seguridad personal busca mitigar los peligros que se presenten respecto a la integridad de un sujeto, más allá de las dificultades comúnmente asociadas a la convivencia dentro de cualquier comunidad. Es decir, asegura que todas las personas tengan una protección adecuada por parte de las autoridades cuando se encuentran expuestos a riesgos excepcionales, que no deben tolerar por rebasar los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad[80]. En otras palabras, el Estado tiene el deber de “diseñar, adoptar e implementar medidas necesarias para proteger a las personas y reducir los riesgos a los que se vean expuestas”[81].

76. La Corte ha sido constante en su jurisprudencia al indicar que del derecho a la seguridad personal se derivan siete obligaciones de respeto, protección y garantía a cargo de las autoridades estatales. Estas obligaciones integran el ámbito de protección del derecho aludido, que a saber son:

Tabla 3. Derecho fundamental a la seguridad personal. Obligaciones del Estado

Fuente: Cuadro tomado de la Sentencia T-432 de 2024[82]

1. Identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados.
2. Valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.
3. Definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario o extremo identificado se materialice.
4. Asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.
5. Evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario y tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.
6. Dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario y adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.
7. La prohibición de adoptar decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas

77. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha considerado que en el ámbito de protección del referido derecho se “garantiza la adopción de medidas para precaver los riesgos extraordinarios y extremos, que son aquellos que se derivan de una amenaza”[83]. En tal sentido, esta Corporación precisó que existen amenazas cuando se constatan hechos reales que de por sí, implican la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que suponen que la integridad o libertad del sujeto corren verdadero peligro[84].

3.2. El Programa de Prevención y Protección a cargo de la UNP

78. El Decreto 4065 de 2011 creó la Unidad Nacional de Protección UNP, la cual tiene por objeto articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección[85] y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan. Esta entidad se encuentra a cargo del Programa de Prevención y Proyección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia directa del ejercicio de actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o debido al ejercicio de su cargo. Dicho programa está a cargo además de la Policía Nacional y del Ministerio del Interior, y fue creado mediante el Decreto 4912 de 2011, compilado en el Decreto 1066 de 2015[86].

79. A su vez, este último define los conceptos de: (i) amenaza, riesgo y las diferentes clases de riesgo; (ii) los sujetos beneficiarios del programa y (iii) los esquemas de seguridad a los que tienen derecho los beneficiarios. De igual manera, establece el procedimiento ordinario para el programa de protección.

80. En tal sentido, el artículo 2.4.1.2.3, en su numeral 3, del Decreto 1066 de 2015 establece que la amenaza es el factor del riesgo que comprende las situaciones o hechos externos con la potencialidad de causar daño a una persona, grupo o comunidad a través de

una acción intencionada o por cualquier medio. De igual manera, el numeral 15 de la misma norma define el riesgo como la “probabilidad de ocurrencia de un daño al que se encuentra expuesta una persona, un grupo o una comunidad, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, en unas condiciones determinadas de modo, tiempo y lugar”. Asimismo, establece los diferentes tipos de riesgo y sus características:

Tabla 4. Clasificación de los tipos de riesgo. Tabla tomada de la Sentencia T-432 de 2024 la cual fue elaborada con base en lo dispuesto en el Decreto 1066 de 2015.

Tipos de Riesgo

Caracterización

Ordinario

Es el riesgo al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad. El riesgo ordinario solamente genera para el Estado el deber de adoptar medidas de seguridad pública, pero no comporta la obligación de adoptar medidas de protección individualizadas

Extraordinario

Es el riesgo que las personas no están obligadas a soportar, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo. Para ser calificado como extraordinario, el riesgo debe ser:

1. Específico e individualizable.
2. Concreto, con base en acciones o hechos particulares y manifiestos, no en suposiciones abstractas.
3. Presente, no remoto ni eventual.
4. Importante, al amenazar bienes jurídicos protegidos.

5. Serio, de materialización probable de acuerdo con las circunstancias del caso.
6. Claro y discernible.
7. Excepcional, es decir, que la “generalidad” de los individuos no lo deba soportar.
8. Desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación que genera el riesgo.

Extremo

Es aquel que se presenta al confluir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario y que, además, sea “grave e inminente”.

81. El artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015 enunció quienes son los beneficiarios de protección por parte de la UNP en virtud del riesgo extraordinario y extremo. De la misma forma, el artículo 2.4.1.2.11 de aquella normativa precisó los tipos de esquema de seguridad o protección que pueden ser otorgados a los beneficiarios de dichas medidas. En concreto, la norma establece lo siguiente:

Tabla 5. Clasificación de los tipos de esquema de seguridad. Tabla tomada de la Sentencia T-432 de 2024, la cual fue elaborada con base en lo dispuesto en el Decreto 1066 de 2015.

Clase

Caracterización

Tipo Ligero

Brinda seguridad a una sola persona.

- 1 escolta.
- 1 apoyo de transporte hasta por dos (2) SMLMV.

Tipo 1

Brinda seguridad a una sola persona.

- 1 vehículo corriente.
- 1 conductor.
- 1 escolta.

Tipo 2

Brinda seguridad a una sola persona.

- 1 vehículo blindado
- 1 conductor
- 1 escolta

Tipo 3

- 1 vehículo corriente o blindado.
- 1 conductor.
- 2 escoltas.

Tipo 4

Brinda seguridad a una sola persona

- 1 vehículo blindado
- 1 vehículo corriente

- 2 conductores
- Hasta 4 escoltas

Tipo 5

Brinda protección a un grupo de 2 o más personas.

- 1 vehículo corriente o blindado.
- 1 conductor.
- 2 escoltas

82. De otra parte, el mencionado decreto reglamentario establece el procedimiento ordinario aplicable al programa de protección, es decir, el paso a paso para la solicitud, evaluación y otorgamiento de una medida de protección, el cual se subsume, principalmente en 5 etapas:

Tabla 6. Procedimiento ordinario del programa de protección. Tabla tomada de la Sentencia T-432 de 2024, la cual fue elaborada con base en lo dispuesto en el Decreto 1066 de 2015.

Recepción de la solicitud

El proceso inicia con la recepción de la solicitud del peticionario, por medio del diligenciamiento del formato de caracterización

Evaluación del CTAR

La información aportada por el peticionario se traslada al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTAR o CTRAI[87]), que se encarga de la recopilación de

información en distintas fuentes tanto oficiales como de la sociedad civil. El CTAR recopila y analiza la información “in situ” y presenta sus conclusiones al Grupo de Valoración Preliminar (GVP). El Grupo de Valoración Preliminar examina la petición de forma inicial.

Examen del grupo de valoración preliminar (GVP)

El informe del CTAR es remitido al GVP. El GVP estudia la situación de riesgo del peticionario según la información que, para ese efecto, haya sido remitida por los analistas de base. Luego, el GVP presenta ante el CERREM “la determinación sobre el nivel de riesgo y un concepto sobre las medidas idóneas a implementar”

Recomendaciones del CERREM

El CERREM valora integralmente el riesgo, valida la “determinación del nivel de riesgo de manera motivada” y emite recomendaciones de medidas de protección y complementarias al Director de la UNP.

Acto administrativo

1. Mediante resolución, la UNP: (i) califica el nivel de riesgo y (ii) ordena la adopción de las medidas que correspondan. Los criterios y factores para la calificación del riesgo fueron sistematizados por la UNP en un instrumento denominado “matriz de calificación”. La UNP implementa las medidas de protección mediante la suscripción de un acta de entrega de estas al protegido.
2. La resolución se notifica al peticionario quien podrá interponer el recurso de reposición

Seguimiento y revaluación

Los artículos 2.4.1.2.44, 2.4.1.2.45 y 2.4.1.2.46 regulan las causales y procedimientos para la suspensión y la finalización de las medidas de protección. Por otra parte, imponen a la UNP el deber de reevaluar, anualmente, el nivel de riesgo de las personas beneficiarias de medidas de protección. Por regla general, el nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección es objeto de revaluación una vez al año, salvo si ocurren hechos nuevos que puedan generar una variación del riesgo antes de que finalice ese

período.

83. La jurisprudencia constitucional ha enfatizado que la “la UNP es la autoridad responsable de la calificación del nivel del riesgo, así como de la adopción y seguimiento de las medidas de prevención, protección o urgencia”[88]. Este proceso implica un trámite en el que se deben agotar varias etapas y en el que intervienen diferentes actores. En tal sentido, tanto el GVP como el CERREM, quienes participan en el proceso, “son cuerpos colegiados con presencia de varias autoridades y en algunos casos particulares. No obstante, la jurisprudencia ha aclarado que la participación del CTAR, el GVP y el CERREM no desdibuja la responsabilidad de la UNP, que es la entidad que tiene la competencia exclusiva de tomar la decisión sobre la calificación del riesgo y las medidas de protección que correspondan[89].

3.3. Debido proceso en los trámites de adopción de medidas de protección. Deber de motivación de los actos administrativos. Reiteración de jurisprudencia[90]

84. El Decreto 1066 de 2015, entre otros aspectos, se encarga de organizar el programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo. En tal sentido, desarrolla el derecho fundamental a la seguridad personal y operativiza las obligaciones de respeto, protección y garantía a cargo de las autoridades estatales[91]. Además, el referido decreto conceptualiza y define (i) los conceptos de amenaza y riesgo, así como los diferentes tipos de riesgo, (ii) los sujetos beneficiarios del programa y (iii) los esquemas de seguridad previstos para los beneficiarios.

85. La mencionada norma establece la competencia de la UNP para adelantar los estudios y trámites para garantizar el derecho a la seguridad personal de los sujetos que se

encuentran expuestos a riesgos que no deben soportar. Es así como dentro de sus competencias le corresponde determinar el nivel de riesgo al que está expuesta una persona y adoptar medidas para protegerla[92]. Las labores relacionadas con la mencionada competencia funcional deben estar regidas por la garantía constitucional del debido proceso contemplado en el artículo 29 superior.

86. Bajo esa premisa, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el trámite ordinario para la ejecución del programa de protección a cargo de la UNP debe atender las garantías mínimas que se derivan del debido proceso, que a saber son: (i) el principio de legalidad, (ii) los derechos de defensa y de 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, por último, (vi) el plazo razonable[93].

87. En igual sentido, esta Corporación precisó que dicho trámite debe observar las siguientes obligaciones[94]: (i) identificar y valorar el riesgo extraordinario, a partir de estudios contextuales y técnicos de la situación individual del afectado; (ii) definir e implementar las medidas de protección adecuadas, suficientes y eficaces para evitar la concreción de la amenaza; (iii) evaluar periódicamente el riesgo y las medidas de protección adoptadas; (iv) mitigar los efectos de las amenazas que lleguen a materializarse; y (v) abstenerse de tomar decisiones que creen nuevos riesgos o aumenten los existentes.

88. De igual manera, la Corte Constitucional ha resaltado la importancia de cumplir el deber de motivación en cuanto a las decisiones que se adoptan en el procedimiento aplicable al Programa de Prevención y Protección. El mencionado deber exige que la UNP motive de forma clara, suficiente y específica los actos con los que evalúa el riesgo de un ciudadano e instaura, modifica o disminuye las medidas de protección correspondientes. De esta manera, el interesado tendrá la posibilidad real de conocer y controvertir las razones por las cuales dicha entidad consideró que su situación ameritaba o no la adopción de mecanismos orientados a garantizar su seguridad.

89. En tal sentido, la Sala recordará las 4 subreglas de decisión compiladas y desarrolladas en la Sentencia T-432 de 2024, en relación con las exigencias probatorias y sustanciales de motivación a cargo de la UNP, que a saber son:

Tabla 7. Subreglas jurisprudenciales del deber de motivación a cargo de la UNP. Las consideraciones presentadas se retoman de lo establecido en las Sentencias T-123 de 2023, SU-546 de 2023 y T-432 de 2024

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.

3.4. La presunción del riesgo por razón de las actividades desempeñadas

90. El Estado, a través de la Unidad Nacional de Protección, tiene la obligación de definir los mecanismos de protección específicos y necesarios para evitar la consumación de un daño, especialmente cuando se trata de personas que por su actividad están expuestas a un nivel de amenaza mayor[95]. De igual manera, la Corte Constitucional ha identificado grupos de personas que por razón de sus actividades, labores y funciones desempeñadas se exponen a un nivel mayor de riesgo o amenaza que el resto de la población. Por tal motivo, dichos ciudadanos requieren de una protección especial por parte del Estado.

91. Ahora bien, dentro de las poblaciones que requieren medidas especiales de protección, existen grupos a los cuales se les atribuye una presunción de riesgo por razón del ejercicio de sus actividades. La jurisprudencia constitucional ha estimado que los líderes sociales constituyen un grupo que goza de la presunción del riesgo por razón de su labor. Al respecto, la Corte indicó que los líderes sociales “se encuentran en esa categoría de una amenaza mayor, pues al ser de alguna manera directa o indirectamente, la cara visible de una comunidad u organización, pueden ver afectada su integridad y seguridad personal. Por ende, tales sujetos gozan de una presunción de riesgo, que sólo podría ser desvirtuada por las autoridades luego de los estudios técnicos de seguridad”[96].

92. De igual manera ocurre con la población de defensores de derechos humanos, los cuales reciben “el reconocimiento de su comunidad para dirigir, orientar y coordinar procesos colectivos que mejoran la calidad de vida de la gente, defienden sus derechos con el fin de construir sociedades más justas e igualitarias, a través de iniciativas diversas, como la protección del medio ambiente, la recuperación del territorio, la participación política o los derechos de las víctimas”[97]. Por lo que esta Corporación ha sostenido en múltiples ocasiones que este grupo goza de una presunción de riesgo sobre su seguridad en atención al ejercicio de la labor a su cargo.

93. La jurisprudencia constitucional consideró que en virtud de dicha presunción, la UNP debe asumir la carga probatoria y un papel “más activo en la comprobación del riesgo que se cierne sobre la persona”. Así, la presunción del riesgo solo “puede ser desvirtuada luego de estudios técnicos y rigurosos de seguridad”[98]. De otro lado, si queda alguna duda razonable sobre el nivel de peligro, la UNP en aplicación del principio pro persona, debe interpretar la situación de forma favorable a los derechos a la seguridad, la vida y la integridad de la persona, sobre todo si ya gozaba de un esquema de protección por riesgo extraordinario[99].

3.5. El enfoque diferencial en la calificación del nivel del riesgo

94. El artículo 2.4.1.2.2. del Decreto 1066 de 2015[100] contempla ciertos principios para la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad la integridad y la seguridad de personas grupos y comunidades. Entre estos se observa el de enfoque diferencial, que establece que para la evaluación y adopción de medidas de protección deben tenerse en cuenta las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas bajo protección.

95. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el enfoque diferencial es un principio a través del cual se reconoce que existen poblaciones con características particulares debido[101]. En tal sentido, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas afirmativas para reconocer y valorar dichas características específicas en los diferentes grupos poblacionales. Es decir, se trata de un método que permite valorar las particularidades de un sujeto o grupo de personas y tenerlas en cuenta al momento de adoptar una determinación respecto de estas.

96. Ahora bien, frente a la aplicación del enfoque diferencial en razón a la condición de discapacidad de un solicitante, la Sala reitera que dicho concepto se deriva del derecho fundamental a la igualdad. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional consideró que en virtud del artículo 13 superior, “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición (...) física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”[102]. De igual manera, bajo el modelo social del ejercicio y goce de los derechos de las personas en condición de discapacidad, la Corte ha considerado que “los Estados reconocen la autonomía plena de las personas en condiciones de discapacidad y se comprometen a realizar ajustes razonables en los diferentes sectores con el fin de garantizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones al resto de la población”[103].

97. Por lo anterior, es deber de las entidades estatales promover el ejercicio de los derechos en condición de igualdad de las personas en condición de discapacidad respecto del resto de la población. Es así que el enfoque diferencial no puede entenderse solamente como una presunción que se aplica a una persona o a una población específica. Dicho principio se estableció para analizar las particularidades de los solicitantes de medidas de protección por razón de su edad, género, religión, identidad de género, orientación sexual, raza, etnia, situación de discapacidad y cualquiera otra circunstancia. Por lo cual, debe entenderse como la valoración particular de cada ciudadano y la verificación de circunstancias que exijan una estimación diferenciada, aspecto que debe ser tenido en cuenta por la UNP caso a caso.

3.6. Remedios constitucionales por adoptar cuando se incumple el deber de motivación

98. Esta Corporación sostuvo que en caso de comprobarse el incumplimiento de las subreglas sobre el deber de motivación enunciadas, el juez debe amparar los derechos del peticionario, dejar sin efectos las resoluciones cuestionadas y adoptar los siguientes remedios:

Tabla 8. Remedios constitucionales para adoptar cuando se incumpla el deber de motivación. Estos remedios se enuncian en las consideraciones de la Sentencia T-432 de 2024

Remedio 1

Ordenar a la UNP expedir nuevos actos administrativos en los que lleve a cabo una reevaluación del riesgo, conforme a las exigencias de motivación previstas en la ley, las subreglas de decisión fijadas por la jurisprudencia constitucional y una valoración integral de los factores y criterios de riesgo. La Corte Constitucional ha señalado que (a) no es competente para determinar, motu proprio, el nivel de riesgo y las medidas de protección a las que tiene derecho el accionante y, (b) por regla general, no es procedente ordenar el restablecimiento de medidas de protección y esquemas de seguridad que hubieren estado vigentes antes de la expedición de las resoluciones atacadas. Lo anterior, con el objeto de preservar la autonomía y competencias legales de la UNP.

Remedio 2

En casos excepcionales, la Corte Constitucional ha dispuesto que mientras se expiden los nuevos actos administrativos, la UNP reestablezca las medidas de protección y esquemas de seguridad que estaban vigentes con anterioridad a las resoluciones que se dejan sin efectos[104]. Conforme a la jurisprudencia constitucional, este remedio sólo es procedente si se demuestra que: (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[105]; (iv) se comprueban circunstancias no valoradas por la entidad; (v) la adopción de medidas de protección por organismos como la CIDH[106]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[107]

III. CASOS CONCRETOS

99. Metodología de la decisión. La Sala decidirá el asunto bajo examen de la siguiente manera: (i) expondrá las reglas y subreglas jurisprudenciales que serán aplicadas para resolver los casos concretos; (ii) hará referencia a los hechos probados y (iii) resolverá el problema jurídico planteado. Finalmente, de ser procedente, se presentarán los remedios constitucionales a adoptar.

1. Reglas jurisprudenciales aplicables a los casos concretos

100. La Sala precisa que para resolver los asuntos que aquí se estudian, evaluará los casos a la luz de las 4 reglas jurisprudenciales enunciadas anteriormente. En tal sentido, expone los criterios aplicables a los casos concretos en la siguiente tabla:

Tabla 9. Reglas jurisprudenciales aplicables

Subreglas aplicables en el caso concreto

- 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 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.
- La UNP debe aplicar el principio de enfoque diferencial al realizar la valoración del riesgo del peticionario. De igual manera, los solicitantes gozan de una presunción del riesgo cuando ejercen labores de líderes sociales y defensores de derechos humanos.

2. Hechos probados

Tabla 10. Hechos probados en los expedientes objeto de estudio

Hechos probados

Expediente

T-10.828.770

- El actor padece de limitaciones visuales por pérdida de su capacidad visual en un 90%.
- El accionante es un líder social en atención a que es dirigente sindical. La entidad

accionada lo catalogó como perteneciente a la población de dirigentes o activistas sindicales, de conformidad con lo estipulado en el numeral 3° del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015.[108]

- La UNP valoró el riesgo del actor y ordenó finalizar las medidas de seguridad a su favor mediante la Resolución 743 del 6 de junio de 2024[109]

- El actor, el 24 de junio de 2024, presentó una denuncia por hechos que atentan contra su vida e integridad[110]. En atención a la mencionada denuncia, la Fiscalía 20 Seccional de Montería ordenó la adopción de medidas preventivas de seguridad, conforme lo establecido en la Ley 1801 de 2016[111].

- La UNP mediante la Resolución 567 del 15 de agosto de 2024 resolvió recurso de reposición y confirmó la finalización de las medidas de protección otorgadas al actor. De igual manera, ordenó la apertura de una orden de trabajo para reevaluar el riesgo de aquel[112].

- La UNP informó que adelanta el estudio de nivel del riesgo del accionante, bajo la orden de trabajo OT 678992[113].

Expediente

T-10.830.549

- El accionante es dirigente sindical, activista y defensor de derechos. La entidad accionada lo catalogó como perteneciente a la población de “dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o de campesino”, en atención a lo previsto en el numeral 2° del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015[114].

- El accionante, el 18 de marzo de 2024, presentó nueva denuncia ante la FGN por hechos que presuntamente amenazan su vida e integridad. En concreto, por publicaciones en la red social de Telegram[115].

- La UNP valoró el riesgo del accionante mediante la Resolución 123 del 30 de mayo de 2024[116]. De igual manera, se puso de presente dicha denuncia ante la entidad

accionada al interponer recurso de reposición contra el referido acto administrativo.

- La UNP mediante Resolución 845 del 29 de julio de 2024 confirmó la decisión adoptada y mantuvo las medidas de seguridad a favor del actor. También ordenó la apertura de una nueva orden de trabajo[117].
- El accionante denunció hechos que constituyen presuntas amenazas en contra de su vida y seguridad entre septiembre y noviembre de 2024[118].
- El actor tiene asignadas medidas preventivas de seguridad ordenadas con ocasión de la sentencia de primera instancia del 23 de octubre de 2024[119].
- La UNP informó que adelanta el estudio sobre nivel del riesgo del accionante, bajo la orden de trabajo OT 676030[120].

3. Resolución de los casos concretos

103. En tal sentido la Sala evidencia que la entidad accionada faltó al deber de motivación al proferir los actos administrativos que calificaron el riesgo de los accionantes y adoptaron las medidas de seguridad para ellos. En concreto ello ocurrió por la falta de valoración probatoria de las variables de riesgo, amenaza y vulnerabilidad, así como por la ausencia de motivación en la calificación individual y ponderada del nivel de riesgo correspondiente. Adicionalmente, la UNP no tuvo en cuenta que, en atención a la condición de líderes sociales y defensores de derechos humanos de los accionantes, se configuraba la presunción de riesgo que no fue desvirtuada por aquella.

104. La Sala reitera que, conforme a la jurisprudencia constitucional, la evaluación del nivel del riesgo de los peticionarios debe estar fundada y soportada en un examen integral e individualizado de todas estas variables[121]. La omisión injustificada de alguna de ellas, o

la valoración defectuosa o irrazonable de los medios de prueba para determinar la incidencia de alguna de estas en la calificación del riesgo, constituyen una violación al derecho fundamental al debido proceso[122].

105. De igual manera, recuerda que conforme la jurisprudencia constitucional, la calificación individual y ponderada del nivel del riesgo está dirigida a que la UNP exponga de forma clara, coherente y objetiva las razones por las cuales decide sobre la calificación del nivel de riesgo del peticionario. En tal sentido, la entidad debe precisar el puntaje que asigna a cada una de las variables, riesgo, amenaza y vulnerabilidad según la matriz de calificación y especificar “el de riesgo ponderado” que arroje la evaluación[123].

106. Seguidamente, se procederá a analizar por separado los expedientes de la referencia:

3.1. Expediente T-10.828.770

107. La Sala precisa que la accionada expuso en la respuesta brindada en sede de revisión, que “para [...] octubre del 2024, por solicitud de la Oficina Asesora Jurídica se realizó estudio de nivel de riesgo bajo la orden de trabajo OT 678992”. Sin embargo, no se evidencia dentro del plenario que se haya proferido un acto administrativo para valorar y determinar la adopción o no de medidas de protección para el actor.

108. Luego de lo anterior, la Sala constatará el desconocimiento del deber de motivación al abordar los siguientes aspectos en el presente asunto: (i) la valoración de las variables de riesgo amenaza y vulnerabilidad; (ii) la motivación en la calificación individual y ponderada del nivel del riesgo; (iii) la aplicación de un enfoque diferencial al realizar la

evaluación del riesgo del solicitante y (iv) la presunción de riesgo aplicable al solicitante en razón a las labores desempeñadas por él. Así las cosas, se procederá con el estudio de los puntos enunciados:

3.1.1. La valoración probatoria de las variables de riesgo amenaza y vulnerabilidad

109. La Corte advierte que las pruebas que reposan en el expediente demuestran que la UNP no cumplió con este deber. Esto porque: a) fundó su decisión en la falta de avances en las indagaciones penales; b) no tuvo en cuenta la información presentada por el actor sobre nuevos hechos que presuntamente ponen en riesgo su vida e integridad personal y c) no consideró la exposición pública y el riesgo que genera su labor.

110. Las razones fundadas en la falta de avances en las indagaciones penales. La Sala considera que la UNP desconoció esta regla jurisprudencial porque concluyó que una de las razones principales para considerar que el nivel del riesgo al que se enfrentaba el John había disminuido y no era inminente, estuvo fundada en que las denuncias penales por el delito de amenaza que el accionante interpuso habían sido archivadas. Al respecto, el acto administrativo señaló:

“los hechos dados a conocer por el señor [john], no se han podido convalidar, en ocasión a que la Fiscalía General de la Nación no cuenta con avances significativos en las denuncias hechas por el señor valorado en los años anteriores, sin registros recientes o relacionados con las nuevas situaciones de amenazas mencionadas. Sumado a ello, las autoridades consultadas, coincidieron en informar que no conocen de nuevos hechos de amenazas en su contra, como también indicaron que desconocen pronunciamientos que puedan aumentar su nivel de riesgo y vulnerabilidad”[124].

111. En tal sentido, la decisión de reducir el riesgo y modificar el esquema de seguridad del accionante estuvo centrada en la actuación del ente acusador sobre el archivo de las denuncias presentadas por presuntos hechos de amenaza. Es de recordar que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que ese razonamiento desconoce el debido proceso de los peticionarios, toda vez que: (i) habida cuenta de los altos índices de impunidad y las capacidades limitadas de la FGN, no es razonable inferir que la falta de avance en las indagaciones penales desvirtúe la situación de riesgo y (ii) traslada al peticionario de medidas de protección la lentitud o ineficacia del proceso penal[125].

112. La ausencia de valoración de nuevos hechos que podrían poner en riesgo al accionante. El accionante expresó nuevos hechos que podrían afectar su vida e integridad en el recurso de reposición contra la Resolución 743 de 6 de junio de 2024. Sin embargo, la accionada no consideró esta situación y en el acto que negó la reposición manifestó que “el evaluado manifest[ó] hechos de amenazas en su contra, acaecidos en el presente año, también lo es que, no es competencia de este Despacho, modificar las respectivas medidas de protección implementadas por parte del CERREM, tal como lo contempla el marco normativo del Programa de Prevención y Protección de esta Unidad Administrativa Especial”[126].

113. En tal sentido, la UNP no consideró los hechos expuestos más recientemente y mucho menos desestimó la existencia de un riesgo inminente que afecte la seguridad del accionante. Para la Sala, la actuación de la UNP se limitó a indicar que no tiene competencia para modificar las medidas de protección implementadas por el CERREM, lo cual desconoce la jurisprudencia constitucional en la que se ha enfatizado que la UNP tiene competencia exclusiva para adoptar la decisión de calificación del riesgo y la definición de medidas de protección.

114. La Sala considera que el recurso de reposición es el mecanismo mediante el cual el solicitante puede manifestar su inconformidad respecto del acto administrativo que

adopta las medidas de protección a su favor. En tal sentido, en el recurso elevado puede expresar el solicitante lo que en su concepto constituyen yerros en la valoración y/o evaluación de los riesgos. En este escenario la entidad debe evaluar dichas manifestaciones y valorar la gravedad o no de las situaciones expuestas, de cara a mantener o modificar la decisión sobre la evaluación del riesgo. La omisión en el cumplimiento de dicha obligación desconoce el derecho al debido proceso y atenta contra otras garantías como la vida y la seguridad personal.

115. La exposición pública y el riesgo que genera su labor. El accionante manifestó ser dirigente sindical. La UNP al realizar la valoración del riesgo de seguridad del accionante lo clasificó dentro de la población de activistas o dirigentes sindicales de conformidad con el numeral 3° del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015[127]. En tal sentido, la accionada no tuvo en cuenta la exposición y el riesgo al que se enfrenta el actor por las labores que realiza. Ello de conformidad con las consideraciones expuestas en las resoluciones que evalúan el riesgo y modifican las medidas de seguridad a favor del actor.

116. El accionante sustenta que todas las amenazas que ha recibido son con ocasión de su labor como dirigente sindical de la asociación sindical de profesores universitarios. Aduce que ha recibido múltiples llamadas por parte de personas pertenecientes a grupos armados ilegales, AGC. En dichas comunicaciones le ponen de presente que su vida e integridad corren riesgo. En su sentir, ello ocurre por la negativa a reunirse con miembros de ese grupo para discutir asuntos relacionados con las labores desempeñadas. Además, por cuanto debe desplazarse por varios municipios del departamento de Córdoba, en razón a su labor como docente universitario.

117. Sin embargo, la Resolución 743 del 6 de junio de 2024 omitió valorar los riesgos inherentes a la labor como dirigente sindical del solicitante, toda vez que no se observa que las situaciones enunciadas se tuviesen en cuenta al momento de evaluar y calificar el riesgo de aquel. Tampoco, se desarrolló una argumentación que desvirtué que los hechos

expuestos por el accionante no se encuentren relacionados con su labor de líder social y dirigente sindical.

3.1.2. La motivación en la calificación individual y ponderada del nivel del riesgo

118. De acuerdo con lo obrante en el expediente, en concreto en las resoluciones 743 del 6 de junio de 2024 y 567 del 15 de agosto de 2024, la Sala concluye que no se cumplió con esta exigencia de motivación. Ello en razón a que la Resolución 743 del 6 de junio de 2024 en su parte considerativa no indicó el puntaje que asignó a cada una de las variables de la matriz de calificación. Tampoco enunció el “porcentaje del riesgo ponderado”. Al contrario, se limitó a referir de forma general los rangos de porcentajes que da cada tipo de riesgo (ordinario, extraordinario y extremo). Por otra parte, resaltó que no todas las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario se enfrentan al mismo nivel de riesgo porcentual ponderado. Al respecto se indicó:

“Que posterior a las actividades de campo, el analista encargado del desarrollo de la evaluación del 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 Externo); en tal sentido, es pertinente resaltar que los rangos de extraordinario y extremo hay diferentes niveles de intensidad del riesgo, por ello, no todas la personas que enfrentan un riesgo, extraordinario o extremo van a tener las misma medida de protección, ya que las medidas a implementar, ratificar, ajustar o finalizar dependen del resultado de aplicación del instrumento estándar así como de las condiciones de modo, tiempo u lugar dentro de las cuales el ola evaluado (a) realizan sus desplazamientos y ejercen sus actividades derivadas de la condición poblacional por la cual fueron valorados; para lo cual se consideró la información recolectada en la entrevista y demás actividades de campo.”[128]

119. De otro lado, la Sala observa que en la Resolución 567 del 15 de agosto de 2024, mediante el cual se resolvió el recurso de reposición presentado por el accionante, la entidad precisó el “porcentaje del riesgo ponderado” al que se enfrentaba el actor, tal como se observa:

“Por lo cual, se infiere que, no puede desconocerse, de acuerdo al resultado de las actividades de recopilación y análisis de la información en el desarrollo de la revaluación del nivel del riesgo por temporalidad, que la intensidad de la amenaza disminuyó, teniendo en cuenta que en estudio anterior realizado en el año 2022 se ponderó el riesgo en 52,77% y en el estudio actual se evidencio en 43,88%. Por lo tanto, de acuerdo al resultado del instrumento estándar de valoración del riesgo individual, avalado por la Honorable Corte Constitucional, al existir una disminución en la matriz dando una ponderación de nivel del riesgo ordinario, el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medias – CERREM, se encuentra facultado por el Decreto 1066 de 2015 modificado por el Decreto 1139 de 2021, para recomendar la finalización del medidas cuando la situación fáctica ha cambiado, esto de acuerdo al numeral 6° del artículo 2.4.1.2.38 y el numeral 1° del artículo 2.4.1.2.46 del Decreto ya mencionado.

Es pertinente aclarar, que en el hecho de encontrarse dentro de un rango de riesgo ya sea ordinario, extraordinario o extremo, hay diferentes niveles y por esta misma razón, no todas las personas que enfrentan un riesgo van a tener las misma medida que la otra porque cada uno de los casos deber ser estudiado de manera individual para que los resultados sean arrojados de manera precisa. Es decir, examinado las condiciones de tiempo, modo y lugar que a cada paso le concierne. Lo anteriormente enunciado, se sustenta por la recopilación de información, la entrevista y el estudio que presenta el analista de riesgo ante el GVP y luego estudia dentro del CERREM y por ende, los miembros del citado colegiado consideraron finalizar las medidas de protección que le fueron asignadas al señor [John], en virtud del nivel del riesgo ponderado como Ordinario”.[129]

120. Sin embargo, dicha mención al porcentaje del riesgo no subsana la ausencia de motivación señalada. Lo anterior, pues la accionada debe exponer “el porcentaje de riesgo ponderado” en el acto administrativo que califica el riesgo. Esto con la finalidad de que el peticionario cuente con todos los elementos de juicio para controvertir la calificación. Tal situación limitó las posibilidades de defensa de John.

3.1.3. El deber de aplicar un enfoque diferencial al realizar la valoración del riesgo del peticionario

121. La Sala recuerda que el enfoque diferencial es uno de los principios que orientan la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad la integridad y la seguridad de personas grupos y comunidades. Dichos principios se encuentran contemplados en el artículo 2.4.1.2.2. del Decreto 1066 de 2015. En particular, el principio de enfoque diferencial denota el deber de la entidad que valora el riesgo de observar las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual y procedencia urbana o rural para realizar la evaluación, recomendación y adopción de medidas de seguridad de las personas bajo protección.

122. Es así como la entidad accionada tiene el deber de estudiar las situaciones particulares de los peticionarios. De igual manera, si aquellos se encuentran en situaciones que exijan un estudio diferencial, como sería el caso de una situación de discapacidad.

123. La Sala encuentra que el accionante indicó en su escrito de tutela que es una persona en condición de discapacidad. En tal sentido requiere de la compañía de un tercero para realizar sus actividades diarias. Sostuvo que su limitación visual lo expone a una vulnerabilidad mayor frente a los riesgos a los que se enfrenta. En tal sentido, la entidad accionada no realizó una valoración del riesgo con un enfoque diferencial, en este caso relacionado con la situación de discapacidad del actor. Lo anterior, pues al revisar el acto

administrativo que valoró el riesgo y retiró las medidas de protección, no se evidencia que en él se ponga de presente la situación de discapacidad que padece el solicitante.

3.1.4. La presunción de riesgo aplicable al solicitante en razón a las labores desempeñadas

124. El accionante se identifica como líder social y dirigente sindical. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional el actor goza de una presunción de riesgo a su favor, por ejercer actividades de liderazgo social. Es decir, que tiene una presunción sobre su riesgo, la cual se fundamenta en las particularidades de su labor y que debe ser desvirtuada por la entidad que evalúa y califica tal circunstancia.

125. Con fundamento en la jurisprudencia constitucional, la entidad accionada debe asumir la carga probatoria y adoptar un rol “más activo en la comprobación del riesgo que se cierne sobre la persona”[130]. Es decir, que la presunción del riesgo solo puede ser desvirtuada luego de estudios técnicos y rigurosos de seguridad[131]. Bajo esta premisa, la UNP tiene el deber de presentar una argumentación robusta y fundamentada al momento de analizar el riesgo al cual se encuentra expuesto el accionante. No obstante, la entidad accionada no cumplió con dicho deber al proferir la Resolución 743 de 6 de junio de 2024, Lo anterior, pues ni siquiera hizo alusión a que el actor ejerce labores de líder social.

3.2. Expediente T-10.830.549

126. La Sala precisa que la entidad accionada informó durante el trámite de revisión que se adelanta estudio sobre el nivel del riesgo a favor del actor por hechos sobrevinientes. Dicha revisión fue presentada al CERREM, bajo la orden de trabajo OT 676030. Sin embargo,

no indicó aquella la fecha en que la tramitó. La entidad informó que en la actualidad “el proyecto de acto administrativo se encuentra en trámite de revisión, aprobación y firma del Director de la entidad”. No obstante, no existe un acto administrativo que establezca el riesgo del accionante ni que defina las medidas de protección que aquel requiere.

127. Luego de ello, en el presente asunto, la Sala analizará el desconocimiento del deber de motivación al abordar los siguientes puntos: (i) la valoración de las variables de riesgo, amenaza y vulnerabilidad; (ii) la motivación en la calificación individual y ponderada del nivel del riesgo; (iii) la idoneidad y eficacia de las medidas de protección y (iv) la presunción del riesgo del solicitante en razón a las labores desempeñadas por él. En tal sentido, procederá a estudiar dichos aspectos:

3.2.1. La valoración probatoria de las variables de riesgo, amenaza y vulnerabilidad

128. La Sala verificó que las pruebas obrantes en el expediente demuestran que la UNP no cumplió con el referido deber de motivación. Lo anterior, porque: a) no consideró la información presentada por el accionante sobre nuevas situaciones, que al parecer, ponen en riesgo su vida e integridad y b) no valoró la exposición pública y el riesgo que genera su labor.

129. La ausencia de valoración de nuevos hechos que podrían poner en riesgo al accionante. El accionante manifestó nuevos hechos que presuntamente ponen en riesgo su vida y seguridad personal al interponer el recurso de reposición contra la Resolución 123 del 30 de mayo de 2024. En el referido escrito informó que en la red social de Telegram circula información que contiene amenazas en contra de su vida e integridad. En concreto, las publicaciones realizadas contienen el nombre del actor y en ellas se expresa la intención de atentar contra su vida y seguridad[132]. Estos hechos fueron denunciados ante la FGN y puestos en conocimiento de la entidad accionada.

130. El recurso aludido fue resuelto mediante la Resolución 845 del 29 de julio de 2024. Esta consideró que “[l]uego del análisis realizado, no es posible atender favorablemente la solicitud del [actor...] si bien es cierto, el evaluado manifiest[ó] hechos de amenazas en su contra, acaecidos en el presente año, también lo es que, no es competencia de este Despacho, modificar las respectivas medidas de protección implementadas por parte del CERREM, tal como lo contempla el marco normativo del Programa de Prevención y Protección de esta Unidad Administrativa Especial”[133]. En tal sentido, la Sala observa que la UNP no realizó una valoración adecuada de los hechos nuevos expuestos por el actor en su recurso.

131. Lo anterior, puesto que no desvirtuó si las situaciones fácticas descritas pondrían en riesgo al accionante, a pesar de que en su caso, como se explicó previamente, opera la presunción de riesgo. Tampoco refirió si las publicaciones que circulaban constituían un riesgo probable e inminente contra la vida y seguridad personal del solicitante de las medidas. Simplemente se limitó a enunciar que no tiene competencia para modificar las medidas de protección implementadas por el CERREM. Esta situación desconoce lo establecido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en atención a que la UNP tiene competencia exclusiva para adoptar la decisión de calificación del riesgo y la aprobación de medidas de protección.

132. Es de recordar, que el recurso de reposición es un mecanismo dispuesto para que el solicitante controvierta y manifieste sus inconformidades frente al acto administrativo. También, que es deber de la administración resolver estos medios de impugnación y pronunciarse integralmente sobre los argumentos elevados por el recurrente al resolver el recurso impetrado. En particular, si este contiene nuevos hechos que deben considerarse a efectos de la evaluación del riesgo, dado que aquellas situaciones fácticas, en sentir del accionante, colocaban en posible riesgo su vida e integridad personal y debían tenerse presentes para la evaluación y valoración del riesgo a que aquel se enfrentaba.

133. La exposición pública y el riesgo que genera la labor del accionante. La entidad accionada no consideró las labores que ejerce el accionante y el riesgo que estas le generan. El actor manifestó ser trabajador social, líder sindical, defensor de derechos humanos y miembro de varias agremiaciones sindicales y con todo, la entidad accionada al momento de valorar el riesgo lo clasificó como parte de la población de “dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o de campesinos”, de acuerdo con lo previsto en el numeral 2° del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015[134].

134. El promotor de la tutela goza de reconocimiento público debido a sus labores y a sus manifestaciones públicas sobre asuntos de relevancia nacional, que se ven reflejados en artículos de prensa[135]. Estas situaciones lo exponen a un reconocimiento público y a múltiples riesgos. Además, el actor sostiene que todas las amenazas de las que es sujeto pasivo son realizadas en atención a las actividades sociales que desempeña. Adicional a ello, por las denuncias públicas hechas en diferentes asuntos de impacto nacional.

135. No obstante, al verificar el contenido de la Resolución 845 del 29 de julio de 2024 no se evidencia que las situaciones expuestas hayan sido consideradas al evaluar y/o calificar el riesgo del solicitante. Tampoco se observan en dicho acto administrativo argumentos que desvirtúen que los hechos que constituyen las amenazas son ajenos a las labores que aquel ejerce.

3.2.2. La motivación en la calificación individual y ponderada sobre el nivel del riesgo

136. Una vez verificadas las Resoluciones 123 del 30 de mayo de 2024 y 845 del 29 de julio de 2024, la Sala observa que tampoco se cumplió en ellas con el deber de motivación requerido en el presente asunto.

137. En concreto, la Resolución 123 del 30 de mayo de 2024, no refirió el porcentaje del “riesgo ponderado”. Tampoco precisó el puntaje discriminado que asignó a cada una de las variables de la matriz de calificación. La entidad accionada se limitó a referir, de forma general, los rangos de porcentajes para cada tipo de riesgo (ordinario, extraordinario y extremo). También expuso que no todas las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo van a tener la misma medida de protección. Al respecto, expuso:

“Que posterior a las actividades de campo, el analista encargado del desarrollo de la evaluación del 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 Externo); en tal sentido, es pertinente resaltar que los rangos de extraordinario y extremo hay diferentes niveles de intensidad del riesgo, por ello, no todas la personas que enfrentan un riesgo, extraordinario o extremo van a tener las misma medida de protección, ya que las medidas a implementar, ratificar, ajustar o finalizar dependen del resultado de aplicación del instrumento estándar así como de las condiciones de modo, tiempo u lugar dentro de las cuales el o la evaluado (a) realizan sus desplazamientos y ejercen sus actividades derivadas de la condición poblacional por la cual fueron valorados; para lo cual se consideró la información recolectada en la entrevista y demás actividades de campo.”[136]

138. De otro lado, la Sala reconoce que en la Resolución 845 del 29 de julio de 2024, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición, la UNP mencionó el porcentaje del “riesgo ponderado”. En efecto señaló que se obtuvo una ponderación del 50,55 %. Tal como se observa a continuación:

“Por lo cual, se infiere que, no puede desconocerse de acuerdo al resultado de las actividades de recopilación y análisis de la información de desarrollo de la evaluación del nivel de riesgo, teniendo en cuenta que en estudio realizado por otra solicitud en el año 2024, tuvo una ponderación de 50,55 %. De acuerdo con el resultado del instrumento estándar de valoración del riesgo individual, avalado por la Honorable Corte Constitucional, es por ello que, el Comité de Evaluación del Riesgo y Reconocimiento de Medidas - CERREM, recomendó la implementación de las medidas de protección.

En este punto, el Despacho considera oportuno aclarar que dentro del estudio de riesgo la matriz puede arrojar tres tipos de resultados (ordinario, extraordinario y extremo) Escala 0 a 49 % (Riesgo Ordinario), 50 a 79 % (Riesgo Extraordinario) y 80 a 100 % (Riesgo Extremo); en tal sentido, es pertinente resaltar que en el rango extraordinario o extremo hay diferentes niveles, por ello no todas las personas que enfrenten un riesgo extraordinario o extremo van a tener la misma medida de protección ya que las medidas a implementar depende del resultado de la matriz, así como de las condiciones de modo, tiempo y lugar de las cuales las personas realizan sus desplazamientos y ejercen sus actividades diarias, lo anterior es alimentado por la recolección de información, la entrevista y el análisis que presenta el analista de riesgo ante el CTAR y luego se estudia dentro del CERREM o del Comité Especial - según corresponda -. Los cuales consideraron la implementación de las medidas de protección. Es decir, el señor [Abel] es beneficiario de medidas de protección por parte de esta Unidad, pero implementadas conforme al resultado del estudio del nivel del riesgo teniendo en cuenta el resultado del nivel de la matriz ponderada”[137]

139. Sin embargo, para la Sala esto no subsana la falencia de motivación advertida. Lo anterior, puesto que no mencionar el porcentaje de ponderación del riesgo limita al peticionario para debatir la calificación. En igual sentido, la Corte Constitucional ha considerado que “este deber no se suple cuando este porcentaje es comunicado al peticionario en el acto administrativo que resuelve el recurso de reposición”[138]. En atención a la jurisprudencia, la UNP tiene el deber de: (i) especificar el porcentaje que asigna a cada variable individualmente considerada de acuerdo con la matriz de calificación y (ii)

referir el porcentaje del riesgo ponderado. No obstante, en el presente asunto no se cumplió con dichos requerimientos. Por tal motivo, se limitaron las posibilidades de defensa del solicitante y, en consecuencia, no se cumplió con el deber de motivación.

3.2.3. La idoneidad y eficacia de las medidas de protección

140. El accionante expresó en el escrito de tutela que las medidas de protección adoptadas por la UNP no se corresponden con las amenazas recibidas y con su exposición pública como líder social. En concreto, en su sentir la asignación de un chaleco y un medio de comunicación no son idóneas y eficaces para los riesgos a los que se enfrenta a diario.

141. Es de recordar que la UNP debe adoptar medidas de protección que sean idóneas y eficaces, ello conforme con lo dispuesto por el Decreto 1066 de 2015. La jurisprudencia constitucional estableció que el principio de idoneidad “supone que las medidas de prevención deben ser ‘adecuadas a la situación de riesgo y [...] adaptarse a las condiciones particulares de los protegidos’”[139]. Por otra parte, el principio de eficacia implica que las medidas deben tener como “propósito prevenir la materialización de los riesgos o mitigar los efectos de su eventual consumación”.

142. La Sala encuentra que la UNP no justificó que las medidas de seguridad establecidas para el actor fueran eficaces e idóneas frente a los riesgos a los que se enfrenta aquel. En concreto, no asumió el deber de motivación en relación con que la asignación de un chaleco y un medio de comunicación prevengan la materialización de los riesgos que pesan sobre el beneficiario, por las situaciones fácticas expuestas en la solicitud de valoración del riesgo.

3.2.4. La presunción del riesgo del solicitante en razón a las labores desempeñadas

143. El accionante se identifica como defensor de derechos humanos y señala que realiza otras actividades relacionadas con la actividad sindical. En concreto, vela por los derechos de las poblaciones campesinas y nativos de la isla de Barú. Conforme las actividades enunciadas y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el actor goza de una presunción de riesgo de seguridad a su favor, la cual es justificada en las particularidades de su labor.

144. Bajo la anterior premisa, la entidad accionada debió asumir la carga probatoria y adoptar un rol “más activo en la comprobación del riesgo que se cierne sobre la persona”[140]. Es decir, que la presunción del riesgo solo puede ser desvirtuada luego de estudios técnicos y rigurosos de seguridad[141]. En consecuencia, la UNP tenía el deber de presentar una argumentación más robusta respecto del análisis sobre el riesgo al que se enfrenta el accionante. Sin embargo, la accionada en la Resolución 845 del 29 de julio de 2024 no aplicó el enfoque diferencial, pues ni siquiera menciona la calidad de defensor de derechos humanos del actor.

145. Por todo lo expuesto y en relación con los dos casos revisados, la Sala concluye que la UNP vulneró los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso de (i) John al proferir las Resoluciones 743 del 6 de junio de 2024 y 567 del 15 de agosto de 2024 y (ii) de Abel al proferir las Resoluciones 123 del 30 de mayo de 2024 y 845 del 29 de julio de 2024. Lo anterior, en atención a que los mencionados actos administrativos adolecen del deber de motivación.

4. Remedios constitucionales

146. Por lo anterior, la Sala con fundamento en la jurisprudencia constitucional, adoptará en cada expediente los siguientes remedios constitucionales:

4.1. Expediente T-10.828.770

147. La Sala ordenará como remedio constitucional dejar sin efecto las Resoluciones 743 del 6 de junio de 2024 y 567 del 15 de agosto de 2024, proferidas por la entidad accionada. En su lugar, ordenará a la UNP, que si no lo ha hecho, realice un nuevo estudio sobre el riesgo a favor del accionante. En dicho estudio deberá tener presente y aplicar los requisitos legales y jurisprudenciales establecidos por esta Corporación.

148. De igual manera, en atención a que en la actualidad el actor no tiene medidas de protección a su favor, la Sala ordenará restablecer el esquema de seguridad asignado al accionante, que estaba vigente antes de la expedición de la Resolución 743 del 6 de junio de 2024, hasta tanto quede en firme el acto administrativo que notifique al accionante los resultados del nuevo estudio sobre el nivel de riesgo de seguridad. Lo anterior a la luz de la jurisprudencia constitucional, en atención a (i) el accionante tenía catalogado el riesgo al que estaba expuesto como extraordinario, antes de la finalización de las medidas de protección a su favor; (ii) el accionante requiere de medidas de protección en atención a los riesgos a los que se enfrenta, como se acreditó en la presente decisión, más aún por su condición de discapacidad y (iii) se demostró que la entidad obvió circunstancias al momento de la evaluación del riesgo del accionante. Además, el actor manifestó a esta Corporación que no cuenta con esquema de protección asignado y que debe pagar conductores de confianza para realizar sus traslados. Esta situación no fue desvirtuada por la entidad accionada.

4.2. Expediente T-10.830.549

149. La Sala adoptará como remedio constitucional en el presente asunto dejar sin efectos las Resoluciones 123 del 30 de mayo de 2024 y 845 del 29 de julio de 2024 proferidas por la accionada. En su lugar, ordenará a la UNP que, si no lo ha hecho, realice un nuevo estudio sobre el riesgo a favor del accionante. En dicho estudio la UNP deberá tener presente y aplicar los requisitos legales y jurisprudenciales establecidos por esta Corporación.

150. De igual manera, mantendrá las medidas preventivas de seguridad a favor del señor Abel que fueron ordenadas por el juez de tutela de primera instancia. Estas consisten en realizar rondas en su lugar de domicilio y acompañamientos en sus desplazamientos, hasta tanto quede en firme el acto administrativo que notifique al accionante los resultados sobre el nuevo estudio de nivel de riesgo.

151. De otro lado, la Sala observó, en los dos casos estudiados, que la UNP reitera la inobservancia de las reglas establecidas por esta Corporación para el otorgamiento, la modificación, ampliación, reducción o finalización de esquemas de protección, de conformidad con el porcentaje ponderado de nivel de riesgo y la calificación por variable en cada caso concreto. Por tal motivo, insistirá en el exhorto realizado a la mencionada entidad en la Sentencia T-432 de 2024.

152. Por último, la Sala evidenció, en ambos expedientes, que los accionantes presentaron múltiples denuncias ante la Fiscalía General de la Nación. Sin embargo, según lo manifestado por estos, algunas fueron archivadas por ausencia de elementos materiales de prueba. De igual manera, la entidad accionada expresó en sus actos administrativos la falta de avances significativos en las denuncias de amenazas presentadas por los accionantes. Incluso, estos fueron argumentos que tuvo presentes al momento de calificar los riesgos de los actores. Por tal motivo, exhortará a la Fiscalía General de la Nación con el fin de que fortalezca la investigación y judicialización efectiva de las denuncias por amenazas presentadas por los accionantes, así como la presunta comisión de delitos en su contra, por

razón de su calidad de líderes sociales, dirigentes sindicales y defensores de derechos humanos. Lo anterior, con fundamento en el exhorto realizado a dicha entidad en la Sentencia T-432 de 2024.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

Órdenes en el expediente T-10.828.770

PRIMERO. REVOCAR el fallo de tutela de segunda instancia, proferido el 9 de diciembre de 2024 por la Sala Primera de Decisión Civil – Familia Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Montería que revocó la sentencia de primera instancia del 28 de octubre de 2024 dictada por el Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería. En su lugar, AMPARAR los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso de John.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS las Resoluciones 743 del 6 junio de 2024 y 567 del 15 de agosto de 2024 dictadas por la UNP. En consecuencia, ORDENAR a la UNP que en el término de quince (15) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice un nuevo estudio integral sobre el nivel de riesgo del accionante.

La resolución que la UNP expida en virtud de este nuevo estudio de riesgo deberá cumplir con las exigencias de motivación desarrolladas por la jurisprudencia constitucional. En particular, deberá (i) llevar a cabo una valoración integral, individualizada, suficiente y congruente de todas las variables de la matriz de calificación, (ii) precisar el puntaje que asignó a cada una de las variables y especificar el porcentaje de riesgo ponderado que arroje la evaluación, (iii) justificar de forma completa, clara y expresa la idoneidad y eficacia de las medidas de protección y esquema de seguridad que disponga, (iv) tener en cuenta el enfoque diferencial en atención a la condición de discapacidad del actor y (v) contemplar la presunción del riesgo de la que goza el actor por razón de sus labores desempeñadas.

TERCERO. 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 accionante, que estaba vigente antes de la expedición de la Resolución 743 del 6 de junio de 2024. Este esquema estará vigente hasta tanto quede en firme el acto administrativo que notifique al accionante los resultados del nuevo estudio sobre el nivel de riesgo, ordenado en el numeral anterior.

Órdenes en el expediente T-10.830.549

QUINTO. DEJAR SIN EFECTOS las Resoluciones 123 del 30 de mayo de 2024 y 845 del 29 de julio de 2024 dictadas por la UNP. En consecuencia, ORDENAR a la UNP que en el término de quince (15) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice un nuevo estudio integral sobre el nivel de riesgo del accionante.

La resolución que la UNP expida en virtud de este nuevo estudio de riesgo deberá cumplir con las exigencias de motivación desarrolladas por la jurisprudencia constitucional. En particular, deberá (i) llevar a cabo una valoración integral, individualizada, suficiente y congruente de todas las variables de la matriz de calificación, (ii) precisar el puntaje que asignó a cada una de las variables y especificar el porcentaje de riesgo ponderado que arroje la evaluación, (iii) justificar de forma completa, clara y expresa la idoneidad y eficacia de las medidas de protección y esquema de seguridad que disponga y (iv) contemplar la presunción del riesgo de la que goza el actor por razón de sus labores desempeñadas como defensor de derechos humanos.

SEXTO. MANTENER las medidas preventivas de seguridad ordenadas por el juez de primera instancia a favor de Abel hasta tanto quede en firme el acto administrativo que notifique al accionante los resultados del nuevo estudio sobre el nivel de riesgo.

SÉPTIMO. DESVINCULAR a la Fiscalía General de la Nación, a la Fiscalía General de la Nación – Seccional Sucre, a la Fiscalía 40 Local de Cartagena, a la Fiscalía 216 Amenazas Bogotá, a la Procuraduría General de la Nación – Seccional Bolívar, a la Procuraduría General de la Nación – Seccional Sucre, a la Defensoría del Pueblo – Regional Bolívar, a la Defensoría del Pueblo – Regional Sucre, a la Personería Distrital de Cartagena, a la Personería Municipal de Turbaco, a la Personería Municipal de Turbana, a la Gobernación de Bolívar, a la Alcaldía de Cartagena de Indias – Secretaría del Interior, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia y del Derecho del trámite de la acción de tutela T-10.830.549, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

OCTAVO. REITERAR el exhorto realizado a la UNP en la Sentencia T- 432 de 2024 de esta Corporación para que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, establezca parámetros objetivos para el otorgamiento, la modificación, ampliación, reducción o finalización de esquemas de protección, de conformidad con el porcentaje ponderado de nivel de riesgo y la calificación por variable en cada caso concreto.

NOVENO. EXHORTAR a la Fiscalía General de la Nación para que fortalezca la investigación y judicialización efectiva de las denuncias de amenazas presentadas por los accionantes, así como la presunta comisión de delitos en su contra, por razón de su calidad de líderes sociales, dirigentes sindicales y defensores de derechos humanos.

DÉCIMO. Por la Secretaría General de la Corte Constitucional, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, publíquese, comuníquese y cúmplase

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Esto en cumplimiento a la Circular Interna No.10 de 2022 de la Corte Constitucional. Dicha circular establece el deber de incluir una aclaración previa que informe de forma sucinta la razón de la omisión de los nombres reales y los nombres ficticios que se utilizarán

en reemplazo de los reales.

[2] Dicho documento señala: “Se deberán omitir de las providencias que se publican en la página web de la Corte Constitucional los nombres reales de las personas en los siguientes casos: || c) Cuando se pueda poner en riesgo el derecho a la vida e integridad personal o el derecho a la intimidad personal y familiar”.

[3] Expediente digital. Archivo denominado “01DEMANDA.pdf”

[4] Expediente digital. Documento denominado “01DEMANDA.pdf”

[6] Expediente digital. Archivo denominado “03AUTOADMITE.pdf”.

[7] Expediente digital. Archivo denominado “04CONTESTACION.pdf”.

[8] Ibidem.

[9] Expediente digital. Archivo denominado “05SENTENCIA.pdf”.

[10] Expediente digital. Archivo denominado “07SOLICITUDIMPUGNACION.pdf”.

[11] Expediente digital. Archivo denominado “05SENTENCIASEGUNDAINSTANCIA.pdf”.

[12] Presidente de SINSEPUBLICO LOMBIA, fiscal de SINTRAEPOL, Vicepresidente de UTRADEBOL, vicepresidente de ASONALIT y miembro de la CGT.

[13] Expediente digital. Documento denominado “02Anexos.pdf”

[14] Expediente digital. Documento denominado “01Demanda.pdf”.

[15] Expediente digital. Archivo denominado “12AUTOADMITE.pdf”.

[16] Expediente digital. Archivo denominado “41AUTOVINCULA.pdf”.

[17] Corte Constitucional, sentencia T-576 de 2023. Al respecto, la Corte indicó “la naturaleza del Amicus es la de acompañar el desarrollo de la actuación judicial, más no coadyuvar pues, como tercero ajeno al proceso, carece de idoneidad procesal para formular pretensiones propias o impugnar las contrarias” y, puso de presente la definición que

contempla el Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (numeral 3, art. 2) sobre que el “(...) amicus curiae [es] la persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso (...)”

[18] Expediente digital. Archivo denominado “06CONTESTACION.pdf”.

[19] Expediente digital. Archivo denominado “07CONTESTACION.pdf”

[20] Expediente digital. Archivo denominado “08CONTESTACION.pdf”

[21] Radicados 130016001128202100565 y 130016001128202116163

[22] Radicado 130016001120201911559

[23] Expediente digital. Archivo denominado “10CONTESTACION.pdf”

[24] Expediente digital. Archivo denominado “16CONTESTACION.pdf”

[25] Expediente digital. Archivo denominado “11CONTESTACION.pdf”

[26] Radicado 1300016001128202330632

[27] Expediente digital. Archivo denominado “17CONTESTACION.pdf”

[29] Expediente digital. Archivo denominado “18CONTESTACION.pdf”

[30] Expediente digital. Archivo denominado “22CONTESTACION.pdf”

[31] Expediente digital. Archivo denominado “24CONTESTACION.pdf”

[32] Expediente digital. Archivo denominado “25CONTESTACION.pdf”

[33] Radicado 130016001128202311948.

[34] Radicado 130016001128202150030.

[35] Expediente digital. Archivo denominado “04CONTESTACION.pdf”

[36] Radicados 130016001128202100566 y 130016001128202416163

[37] Radicados 130016001128202329930, 1300016001128202326860 y 1300116001129202302304

[38] Expediente digital. Archivo denominado "33CONTESTACION.pdf"

[39] Expediente digital. Archivo denominado "34CONTESTACION.pdf"

[40] En expediente digital. Archivo denominado "34RespuestaMinInterior.pdf"

[41] Expediente digital. Archivo denominado "33RECEPCIÓNMEMORIALES.pdf". La mencionada entidad realiza su intervención como amicus curiae.

[42] Expediente digital. Archivo denominado "27RECEPCIÓNMEMORIALES.pdf". La mencionada entidad realiza su intervención como amicus curiae.

[43] Expediente digital. Archivo denominado "43SENTENCIA.pdf"

[44] Expediente digital. Archivo denominado "45SOLICITUDIMPGUNACION.pdf"

[45] Expediente digital. Archivo denominado "03SENTENCIASEGUNDAINSTANCIA.pdf"

[46] Auto del 28 de febrero de 2025 proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Dos. Disponible en:
https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/autos/6_tunjAkCeH94DGglZpIWU0xVi_1481600.pdf

[47] Expediente digital. Archivo denominado "Anexo secretaria Corte 003 Informe_Reparto_Auto_28_Feb-2025_Juan_Carlos_Cortes_Gonzalez.pdf"

[48] Expediente digital. Archivo denominado "Anexo secretaria Corte 004 T-10828770 AC Auto de Pruebas 01-Abr-2025.pdf".

[49] Requirió Fiscalía 20 Seccional de Montería, adscrita a la Unidad de patrimonio económico, fe pública, libertad individual y a la Policía Metropolitana de Montería.

[50] Expediente digital. Archivo denominado "Anexo secretaria Corte 013 T-10828770 AC

Rta Carlos Jose Garnica (después de traslado).pdf”.

[51] Expediente digital. Archivo denominado “Anexo secretaria Corte 018 T-10828770 AC Rta UNP (después de traslado).pdf”.

[52] Expediente digital. Archivo denominado “Anexo secretaria Corte 010 T-10828770 AC Rta Fiscal 20 Seccional Unidad Patrimonio Economico.pdf”.

[53] Expediente digital. Archivo denominado “Anexo secretaria Corte 017 T-10828770 AC Rta Policia Metropolitana Monteria (después de traslado).pdf”.

[54] Expediente digital. Archivo denominado “Anexo secretaria Corte 008 T-10828770 AC Rta [Abel].pdf”.

[55] Expediente digital. Archivo denominado “Anexo secretaria Corte 018 T-10828770 AC Rta UNP (después de traslado).pdf”.

[56] Expediente digital. Archivo denominado “Anexo secretaria Corte 016 T-10828770 AC Rta Policia Metropolitana Cartagena (después de traslado).pdf”.

[57] Expediente digital. Archivo denominado “Anexo secretaria Corte 014 T-10828770 AC Rta Departamento de Policia Bolivar (después de traslado).pdf”.

[58] Corte Constitucional, sentencias T-058 y 421 de 2023.

[59] Artículo 1. Objeto. “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale este Decreto [...]”.

[60] Artículo 5. “Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley [...]”.

[61] Consideraciones tomadas parcialmente de las sentencias T-433 de 2023 y T-246 de

2023.

[62] Corte Constitucional, sentencias T-480 de 2011 y SU-424 de 2012.

[63] Corte Constitucional, Sentencia T-106 de 1993.

[64] “Artículo 6º. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá:
1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante [...] Se entiende por irremediable el perjuicio que sólo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización”. Declarado exequible en la Sentencia C-018 de 1993.

[65] Corte Constitucional, Sentencia T-123 de 2023.

[66] Corte Constitucional, sentencias T-399 de 2018; T-123 de 2019; T-002 de 2020, T-239 de 2021, T-015 de 2022 y T-123 de 2023.

[67] Corte Constitucional, sentencias SU-546 de 2023 y T-432 de 2024.

[68] Corte Constitucional, sentencias C-606 de 2012 y T-257 de 2018, entre otras.

[69] Corte Constitucional, sentencias T-661 de 2013, T-527 de 2015, T-046 de 2019, entre otras.

[70] Corte Constitucional, sentencias T-399 de 2018; T-123 de 2019; T-002 de 2020, T-239 de 2021, T-015 de 2022 y T-123 de 2023.

[71] Ibidem.

[72] Corte Constitucional, sentencias T-399 de 2018; T-123 de 2019; T-002 de 2020, T-239 de 2021, T-015 de 2022 y T-123 de 2023.

[73] Corte Constitucional, Sentencia SU-961 de 1999.

[74] Corte Constitucional, sentencias SU-217 de 2017; SU-123 de 2018; SU-111 de 2020 y

SU-121 de 2022.

[75] Corte Constitucional, sentencias T-123 de 2023, SU-546 de 2023 y T-432 de 2024.

[76] Corte Constitucional, sentencias T-123 de 2019, T-123 de 2023, T-432 de 2024, entre otras.

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

[78] Corte Constitucional, sentencias C-195 de 1993, C-582 de 1999, entre otras. Estas decisiones han clasificado el bloque de constitucionalidad en dos sentidos. “El primero: *stricto sensu*, conformado por aquellos principios y normas que han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato expreso de la Carta, por lo que entonces tienen rango constitucional, como los tratados de derecho humanitario. De otro lado, la noción *lato sensu* del bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas disposiciones que “tienen un rango normativo superior a las leyes ordinarias”, aunque a veces no tengan rango constitucional, como las leyes estatutarias y orgánicas, pero que sirven como referente necesario para la creación legal y para el control constitucional.”

[79] Corte Constitucional, sentencias C-195 de 1993, C-174 de 1994, C-582 de 1999, entre otras. Al respecto, consideraron que “los tratados internacionales, por el sólo hecho de serlo, no forman parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, no ostentan una jerarquía normativa superior a la de las leyes ordinarias. En efecto, la Corte ha señalado que, salvo remisión expresa de normas superiores, sólo constituyen parámetros de control constitucional aquellos tratados y convenios internacionales que reconocen derechos humanos (i) y, que prohíben su limitación en estados de excepción (ii). Es por ello, que integran el bloque de constitucionalidad, entre otros, los tratados del derecho internacional humanitario”.

[80] Corte Constitucional, sentencias T-719 de 2003, T-399, T-411 de 2018, T-388 de 2019, SU-020 de 2022, T-263, SU-282 de 2023 y T-432 de 2024.

[82] Corte Constitucional, sentencias -719 de 2003, T-750 de 2011, T-411 de 2018, T-199 de 2019, T-388 de 2019, T-469 de 2020. Al. Respecto dichas obligaciones han sido reiteradas en las mencionadas providencias.

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

[84] Corte Constitucional, sentencias T-719 de 2003, T-399, T-411 de 2018, T-388 de 2019, SU-020 de 2022, T-263, SU-282 de 2023 y T-432 de 2024.

[85] Esto a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas.

[86] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

[87] El párrafo del artículo 2.4.1.2.33 del Decreto 1066 de 2015 establece que en “todas aquellas disposiciones en las cuales se haga referencia al CTRAI, se entenderá referida al CTAR ruta individual y CTARC ruta colectiva.

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

[89] Corte Constitucional, sentencias T-469 de 2020 y T-432 de 2024.

[90] Corte Constitucional, sentencias T-123 de 2019, T-123 de 2023, SU-546 de 2023 y T-432 de 2024.

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

[92] Corte Constitucional, Sentencia T-123 de 2023.

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

[94] Corte Constitucional, sentencias T-719 de 2003, T-388 de 2019, T-469 de 2020, T-111 de 2021, T-239 de 2021, T-015 de 2022, T-123 de 2023, entre otras.

[95] Corte Constitucional, Sentencia T-473 de 2018.

[96] Corte Constitucional, sentencias T-924 de 2014, T-473 de 2018 y T-469 de 2020.

[97] Corte Constitucional, sentencias T-314 de 2023 y T-432 de 2024.

[98] Corte Constitucional, sentencias T-469 de 2020 y T-432 de 2024.

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

[100] Decreto 1066 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”. Artículo 2.4.1.2.2. Principios. Además de los principios constitucionales y legales que orientan la función administrativa, las acciones en materia de prevención y protección, se regirán por los siguientes principios: [...] 8. Enfoque Diferencial: Para la Evaluación de Riesgo, así como para la recomendación y adopción de las medidas de protección, deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección.

[101] Corte Constitucional, Sentencia T-481 de 2020.

[102] Corte Constitucional, Sentencia T-352 de 2022.

[103] Ibidem.

[104] Corte Constitucional, Sentencia T-015 de 2022.

[105] Corte Constitucional, sentencia T-224 de 2014. Esta decisión ordenó la adopción de medidas de protección mientras se realizaba la reevaluación del riesgo del accionante al considerar que de los hechos del expediente se advertía que su amenaza provenía de agentes o factores que previamente ya han materializado esos riesgos. Así, la providencia mencionada expuso que “el presunto amenazante es una organización subversiva que ya ha adelantado incursiones y consumado acciones en su contra, que, aunque pasadas, no pueden de manera alguna desestimarse”.

[106] Corte Constitucional, sentencia T-078 de 2013. Dicha providencia ordenó la continuidad de las medidas de protección, luego de concluir que “fue poco afortunada la decisión adoptada por la Unidad Nacional de Protección, (...) pues a las claras, existían

otros factores o elementos que fueron pasados por alto como (i) la vulnerabilidad a la que está expuesto el pueblo Pijao, en el contexto del conflicto armado interno; (ii) la situación de seguridad de su hijo; (iii) la condición de activista indígena (que no ha sido rebatida por la entidad accionada); y (iv) las medidas cautelares dispensadas por la CIDH, desde el año 2003”.

[107] Corte Constitucional, Sentencia T-015 de 2022.

[108] Expediente digital. Archivo denominado “04CONTESTACION.pdf”. Resolución 743 del 6 de junio de 2024.

[109] Expediente digital. Archivo denominado “04CONTESTACION.pdf”.

[110] Expediente digital. Archivo denominado “Anexo secretaria Corte 010 T-10828770 AC Rta Fiscal 20 Seccional Unidad Patrimonio Economico.pdf”.

[111] Expediente digital. Archivo denominado “Anexo secretaria Corte 010 T-10828770 AC Rta Fiscal 20 Seccional Unidad Patrimonio Economico.pdf”.

[112] Ibidem.

[113] Expediente digital. Archivo denominado “Anexo secretaria Corte 018 T-10828770 AC Rta UNP (después de traslado).pdf”.

[114] Expediente digital. Archivo denominado “18CONTESTACIÓN.pdf”. Resolución 123 del 30 de mayo de 2024.

[115] Expediente digital. Archivo denominado “Anexo secretaria Corte 013 T-10828770 AC Rta [Abel].pdf”.

[116] Expediente digital. Archivo denominado “18CONTESTACION.pdf”.

[117] Ibidem.

[118] Expediente digital. Archivo denominado “Anexo secretaria Corte 013 T-10828770 AC Rta [Abel].pdf”.

[119] Expediente digital. Archivo denominado "43SENTENCIA.pdf".

[120] Expediente digital. Archivo denominado "Anexo secretaria Corte 018 T-10828770 AC Rta UNP (después de traslado).pdf".

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

[123] Ibidem.

[124] Expediente digital. Archivo denominado "04CONTESTACION.pdf". Resolución 743 del 6 de junio de 2024.

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

[126] Expediente digital. Archivo denominado "04CONTESTACION.pdf". Resolución 567 del 15 de agosto de 2024.

[127] Expediente digital. Archivo denominado "04CONTESTACION.pdf". Resolución 743 del 6 de junio de 2024.

[128] Ibidem.

[129] Expediente digital. Archivo denominado "04CONTESTACION.pdf". Resolución 567 del 15 de agosto de 2024.

[130] Ibidem.

[131] Ibidem.

[132] Expediente digital. Archivo denominado "Anexo secretaria Corte 013 T-10828770 AC Rta [Abel].pdf".

[133] Expediente digital. Archivo denominado "18CONTESTACION.pdf". Resolución 845 del 29 de julio de 2024.

[134] Expediente digital. Archivo denominado "18CONTESTACIÓN.pdf". Resolución 123 del

30 de mayo de 2024.

[135] Expediente digital. Archivo denominado "01DEMANDA.pdf".

[136] Expediente digital. Archivo denominado "18CONTESTACION.pdf". Resolución [...] del 30 de mayo de 2024.

[137] Expediente digital. Archivo denominado "18CONTESTACION.pdf". Resolución [...] del 29 de julio de 2024.

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

[139] Ibidem.

[140] Ibidem.

[141] Ibidem.

This version of Total Doc Converter is unregistered.