

## TEMAS-SUBTEMAS

### Sentencia T-432/24

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Medidas de protección deben corresponder a estudios técnicos individualizados y no pueden desconocerse sin justificación suficiente

(...) la UNP incurrió en, principalmente, tres defectos de motivación: [i] La evaluación del nivel del riesgo de los peticionarios no estuvo fundada y soportada en un examen integral, individualizado y razonable de todas las variables de la matriz de calificación... [ii] La UNP no justificó de forma clara, coherente y objetiva las razones con fundamento en las cuales asignó la calificación del nivel de riesgo... [iii] La UNP no motivó de forma suficiente y objetiva la procedencia de la reducción de los esquemas de seguridad.

MORA JUDICIAL-Procedencia de la acción de tutela cuando se compruebe dilación injustificada en el proceso

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL-Alcance y contenido

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL Y A LA VIDA-Deberes mínimos que deben cumplir las autoridades para la protección

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Deber de las autoridades de identificar oportunamente el riesgo que afecta las garantías esenciales de una persona

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

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Opera para proteger a las personas de aquellas situaciones que se ubican en el nivel de riesgos extraordinarios, que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN-Characterización del procedimiento de evaluación de niveles de riesgo y adopción de medidas de protección

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

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

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Desarrollo jurisprudencial

(...) subreglas de decisión desarrolladas por la jurisprudencia constitucional, relacionadas con exigencias probatorias y sustanciales de motivación a cargo de la UNP: Subregla 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... Subregla 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... Subregla 3. La UNP debe adoptar medidas de protección que sean idóneas y eficaces... Subregla 4. La UNP debe aplicar el principio de enfoque diferencial (Decreto 1066 de 2015, art. 2.4.1.2.2, núm. 8) cuando los peticionarios tengan la calidad defensores de derechos humanos.

MORA JUDICIAL JUSTIFICADA-Circunstancias en que se encuentra justificado el incumplimiento de los términos/MORA JUDICIAL INJUSTIFICADA-Circunstancias en que se presenta

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL Y DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL-Orden a la Unidad Nacional de Protección adoptar una decisión de fondo mediante acto administrativo motivado

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Séptima de Revisión

## SENTENCIA T-432 DE 2024

Referencia: expediente T-10.130.278

Accionados: Unidad Nacional de Protección y Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas—CERREM

Magistrada sustanciadora:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D.C., once (11) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, así como por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

### SENTENCIA

#### Síntesis de la decisión

La acción de tutela. El 24 de enero de 2024, el señor Víctor Mosquera Marín presentó una acción de tutela en contra de la Unidad Nacional de Protección—UNP y el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas—CERREM. Consideró que estas entidades vulneraron sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, seguridad personal, a la igualdad y no discriminación y al debido proceso administrativo, pues, mediante las resoluciones 7303 y 9558 de 2023, y 7892 de 2024, redujeron su esquema de protección, el cual pasó de tener dos hombres de protección, un vehículo blindado, un medio de comunicación y un chaleco blindado, a tener un medio de comunicación, un hombre de protección y un chaleco blindado. Según el accionante, estos actos administrativos no satisfacían el deber de motivación. La UNP, por su parte, justificó su decisión en que llevó a cabo un procedimiento ordinario de evaluación de riesgo y otorgamiento de medidas de protección, con fundamento en los conceptos técnicos de organismos como el CTRAI y el CERREM.

Decisión de la Sala Séptima. La Sala concluyó que la UNP vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, vida y seguridad e integridad personal del accionante. Lo anterior, por tres razones. Primero, no llevó a cabo una evaluación del nivel de riesgo del accionante con fundamento en un examen integral, individualizado y razonable de todas las variables de la matriz de calificación de riesgo. En este punto, encontró que la UNP omitió completamente o valoró irrazonablemente la falta de avances en las acciones penales, las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, los desplazamientos del accionante, y la naturaleza de los procesos que lleva el señor Mosquera Marín. Segundo, no justificó de forma clara, coherente y objetiva la conclusión sobre la calificación del nivel riesgo del accionante. Esto, puesto que no explicitó el porcentaje ponderado del nivel de riesgo del accionante, ni el puntaje que asignó a cada variable. Tercero, no motivó de forma suficiente y objetiva la necesidad de reducir el esquema de seguridad. Lo anterior, debido a que fundó la finalización de medidas de protección en una disminución insustancial del nivel de riesgo y no justificó la idoneidad y eficacia del nuevo esquema de seguridad que adoptó.

Órdenes y remedios. En consecuencia, la Sala amparó los derechos fundamentales del accionante. Además, como remedios, (i) dejó sin efectos los actos administrativos cuestionados, (ii) ordenó a la UNP expedir una nueva evaluación del riesgo debidamente motivada y (iii) dispuso el restablecimiento transitorio del esquema de protección con el que contaba el accionante antes de la expedición de la Resolución 7303 de 2023. Lo anterior, mientras la UNP lleva a cabo el nuevo estudio del nivel de riesgo. Por otra parte, la Sala exhortó a la Fiscalía General de la Nación a fortalecer la investigación y judicialización de los responsables de los delitos de amenazas contra el accionante.

## I. I. ANTECEDENTES

### 1. Siglas y abreviaturas

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

Siglas y abreviaturas

Unidad Nacional de Protección

UNP

Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas

CERREM

Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo

CTAR

Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

UARIV

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIDH

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Fiscalía General de la Nación

FGN

Procuraduría General de la Nación

PGN

## 2. Hechos

### i. (i) Introducción a la causa objeto de la controversia

2. Víctor Mosquera Marín (en adelante, el “accionante”) es fundador y socio director de la firma que lleva su nombre, Víctor Mosquera Marín Abogados S.A.S., que presta sus servicios de representación legal y asesoría jurídica al Partido Político Centro Democrático, así como a “altos funcionarios y ex funcionarios de la República”. Esta firma actúa a nivel internacional a través de la “Fundación Derechos y Justicia Asociados”, organización de la sociedad civil con estatus consultivo ante la OEA y la ONU. El accionante defiende aproximadamente a “129

personas, grupos de personas o comunidades ante instancias internacionales de derechos humanos”. Los casos que representa como abogado en instancias internacionales incluyen procesos contra “grupos criminales de máxima peligrosidad” como las FARC, el ELN, grupos paramilitares, la “Oficina de Envigado”, el Clan del Golfo, la banda “Los Rolex”, la banda “Los Balseros”, entre otros. Víctor Mosquera ha llevado a cabo actividades propias de sectores políticos de oposición.

3. El 30 de septiembre de 2015, el señor Mosquera Marín asumió la representación legal del expresidente Álvaro Uribe Vélez. Según el escrito de tutela, a partir de ese momento ha sido objeto de amenazas contra su vida e integridad personal, presuntamente relacionadas con las labores de representación que ejerce, especialmente, de figuras públicas. A raíz de estos hechos, el señor Mosquera Marín y su equipo de trabajo han radicado 6 denuncias que dieron lugar a 6 investigaciones penales: cuatro fueron archivadas por atipicidad, una se encuentra “activa” y la otra, al momento de ejercer la acción de tutela, aún no contaba con radicado de noticia criminal:

#### Denuncias penales

1. 1. Rad. 1100160000572022000106. El 4 de julio de 2020, un abogado de la firma del accionante recibió una llamada telefónica, en la que un sujeto lo amenazó, junto al resto de su equipo de trabajo, para que no continuaran con la defensa del General (R) Mauricio Enrique Forero Cuervo. El accionante aseguró que no tiene contacto con el abogado Camilo Ernesto Ordóñez, quien fue la presunta víctima y denunciante de estos hechos. La denuncia habría sido archivada bajo la causal de “conducta atípica”.

2. 2. Rad. 110016000050202014814. El 12 de julio de 2020, a las 5 de la tarde, dos personas se acercaron al domicilio del accionante para preguntar por un supuesto residente del que no tenían ningún dato. Una hora más tarde, mientras el accionante caminaba en un parque hacia su vivienda, una persona desconocida se abalanzó sobre él. El señor Mosquera Marín habría logrado disuadir el ataque al simular que sacaría un arma. El 3 de junio de 2021, la Fiscalía 514 Local de Bogotá archivó la denuncia bajo la causal de “conducta atípica”.

3. 3. Rad. 110016000021202151532. El 9 de junio de 2021, una persona desconocida ingresó sin autorización al correo institucional de la firma, desde el cual amenazó al personal de la firma con hacer pública información y documentos de la empresa si no le pagaban 1500

dólares. El 20 de febrero de 2022 la Fiscalía 94 Local de Bogotá archivó la denuncia bajo la causal de “conducta atípica”.

4. 4. Rad. 110016000050202250771. El 11 de octubre de 2021, el correo institucional de la firma del accionante recibió un mensaje amenazante, con el que una persona, al parecer, intentaba disuadirlo de continuar con la representación de Álvaro Uribe Vélez. La investigación está activa, y a cargo de la Fiscalía 521 Seccional de Bogotá.

5. 5. Rad. 110016099197202250424. El 14 y el 17 de junio de 2022, el usuario “@diarpin” de Instagram amenazó al accionante, a través de la cuenta institucional de la firma de abogados en la misma red social. Luego, el 1 de abril de 2023, una persona informó al accionante que un desconocido había preguntado por sus movimientos y cuántos escoltas tenía. Uno de sus escoltas reportó este hecho a la UNP. El 26 de abril de 2023, el Fiscal 514 de la Unidad de Seguridad Pública Amenazas archivó la investigación con el radicado 110016099197202250424 bajo la causal de “atipicidad de la conducta”.

6. 6. El 8 de mayo de 2023, a través del WhatsApp institucional de la firma, el accionante recibió una amenaza de muerte. Al parecer, como consecuencia de una denuncia ante instancias internacionales por la presunta intromisión del Ejecutivo en asuntos judiciales. Para el momento de la interposición de la acción de tutela, esta denuncia aún no tenía número de radicado.

4. El 18 de abril de 2016, el señor Mosquera Marín puso en conocimiento del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas las amenazas de las que está siendo objeto. El 20 de abril de 2016, este órgano decidió solicitar al Estado de Colombia la adopción de medidas de protección para salvaguardar su vida e integridad personal.

( ) Las medidas de prevención y protección que han sido otorgadas al accionante por la Unidad Nacional de Protección (UNP)

6. En atención al objeto de la presente tutela, a continuación, la Sala se referirá en detalle a las resoluciones 5117 de 2022, 7303 de 2023 y 9558 de 2023.

7. La Resolución 5117 de 2022. El 24 de junio de 2022, la UNP expidió la Resolución 5117 por medio de la cual llevó a cabo la revaluación de riesgo del señor Mosquera Marín. Con

fundamento en el estudio del Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo (CTAR) y las recomendaciones del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), la UNP concluyó que el señor Mosquera Marín continuaba “inmerso en un riesgo extraordinario”. La siguiente tabla sintetiza los hechos, criterios y medios de prueba en los que la UNP fundó la conclusión sobre el nivel de riesgo al que se enfrentaba al accionante, así como el esquema de protección que ordenó:

## Resolución 5117 de 2022

### Hechos y criterios

La UNP concluyó que el accionante estaba en una situación de riesgo extraordinario, por las siguientes razones:

1. Grupo poblacional. El accionante es un “apoderado que participa en proceso judiciales o disciplinarios por violaciones de DH o infracciones al DIH”. El señor Mosquera Marín es representante legal de “diferentes exponentes políticos, directivos administrativos, indígenas y víctimas ante Organismos Internacionales” y del partido Centro Democrático.
2. Antecedentes personales de riesgo. El accionante ha denunciado que, desde el año 2021, ha sido objeto de amenazas por su ejercicio profesional. Por esta razón, la UNP ha ordenado medidas de protección. Por lo demás, el Comando de la Policía Metropolitana de Bogotá encontró antecedentes relacionados con medidas preventivas de seguridad a favor del accionante.
3. Factores de riesgo. El señor Mosquera Marín manifestó que desde que asumió casos, especialmente en contra del grupo “Primera Línea”, ha recibido amenazas. En concreto, refirió que el 11 de octubre de 2021, lo amenazaron de muerte si continuaba defendiendo al expresidente Álvaro Uribe. Por estos hechos, hay una denuncia activa por el delito de amenazas. De otro lado, el señor Mosquera Marín es una figura pública con aparición mediática que ha “generado molestias” en actores armados y, además, se desplaza en contextos hostiles y marcados por el conflicto armado.

### Esquema de seguridad

La UNP resolvió adoptar las medidas de protección que el CERREM recomendó, a saber:



esquema de seguridad “tipo 2” – 1 vehículo blindado, 2 hombres de protección, 1 medio de comunicación y 1 chaleco blindado.

Vigencia de las medidas

Doce (12) meses

8. La Resolución 7303 de 2023. El 9 de octubre de 2023, la UNP profirió la Resolución 7303, mediante la cual llevó a cabo la revaluación del nivel de riesgo del señor Mosquera Marín. La UNP reconoció que el señor Mosquera Marín aún se encontraba en una situación de riesgo extraordinario, derivada de su labor como apoderado en casos de derechos humanos y DIH. Sin embargo, consideró que, de acuerdo con el informe del CTAR, así como las recomendaciones que efectuó el CERREM, el nivel de riesgo había disminuido. Por esta razón, ordenó finalizar algunas medidas de protección y reducir el esquema de seguridad. La siguiente tabla sintetiza la resolución:

Resolución 7303 de 2023

Examen sobre factores de riesgo

La UNP concluyó que el nivel de riesgo del señor Mosquera Marín había disminuido, con fundamento en los siguientes argumentos:

2. 2. El accionante radicó 5 denuncias penales con ocasión de las amenazas de las que habría sido víctima. Sin embargo, sólo una se encontraba activa. La FGN archivó las otras cuatro por “conducta atípica”.

3. 3. La Procuraduría General de la Nación, la Personería de Bogotá y la Oficina de Derechos Humanos de la Policía Metropolitana de Bogotá “coincidieron [en que] no cuentan con información de hechos amenazantes en contra del valorado, trámite de queja, petición o acción institucional de acompañamiento tendiente a salvaguardar su vida e integridad”.

4. 4. La Defensoría del Pueblo emitió la alerta temprana AT 019-23, mediante la cual dio “cuenta de la evolución del escenario de riesgo al que se enfrentan PDDH y líderes sociales en el territorio nacional”. Sin embargo, en la alerta no hizo “mención directa del valorado”. Por otro lado, resaltó que la Defensoría del Pueblo tiene 11 registros de peticiones a nombre

del accionante. La última, sin embargo, aparecía en estado “cerrado” .

5. 5. El accionante no está incluido en el Registro Único de Víctimas que administra la UARIV.

6. 6. El accionante no es beneficiario del “mecanismo extraordinario de protección en el marco del sistema interamericano de derechos humanos”.

#### Valoración global de los factores de riesgo

La UNP concluyó que, en virtud del “cotejo integral a los elementos de información obtenidos en el marco de la respectiva revaluación frente a las diferentes entrevistas, el trabajo de campo, los elementos de información proporcionados por los organismos de seguridad e inteligencia del Estado permiten establecer que [...] no se evidenci[ó] un elemento material que establezcan [sic] una situación de inminencia, así mismo, los acontecimientos mencionados en los anteriores estudios, las Fiscalías correspondientes emitieron orden de archivo por tratarse de conducta atípica”.

#### Esquema de seguridad

La UNP resolvió reducir el esquema de seguridad, para lo cual ordenó “Finalizar un (1) vehículo blindado y una (1) persona de protección”. Además, dispuso que el nuevo esquema de seguridad del accionante estaría compuesto por: “una (1) persona de protección, (1) medio de comunicación y (1) chaleco blindado”.

#### Vigencia de las medidas de protección

##### Doce (12) meses

9. El 27 de octubre de 2023, el señor Mosquera Marín presentó recurso de reposición contra la Resolución 7303 de 2023 en el que solicitó “NO se me reduzca el actual esquema de protección teniendo en cuenta el nivel de riesgo al que estoy sometido como consecuencia de mi condición de abogado defensor de derechos humanos y las múltiples amenazas de las que he sido víctima”. Como prueba de su situación de riesgo, adjuntó un informe pericial elaborado por la empresa Unidad de Investigación Criminal de Defensa, que concluyó que se enfrentaba a un nivel de riesgo de 87%.

10. La Resolución 9558 de 2023. El 15 de diciembre de 2023, la UNP profirió la Resolución 9558, por medio de la cual resolvió no reponer la resolución 7303 de 2023. Sostuvo que la resolución impugnada se profirió “con estricta sujeción al procedimiento definido en el Decreto 1066 de 2015, en debida forma, integrando todos y cada uno de los factores de amenaza, riesgo y vulnerabilidad informados por el recurrente, en desarrollo de la revaluación del nivel de riesgo por temporalidad”. En particular, la UNP sostuvo que:

10.1. El CTAR determinó que la intensidad del riesgo al que se enfrentaba el señor Mosquera Marín “disminuyó, pasando de 51,11% a 50,55% (matriz de valoración del riesgo por temporalidad) de acuerdo con el resultado del instrumento estándar de valoración del riesgo individual”. Al “existir una disminución en la matriz [...] con base en la ponderación del nivel de riesgo”, el CERREM recomendó finalizar un vehículo blindado y un hombre de protección. La UNP acogió esta recomendación.

10.2. La UNP tomó en cuenta “todos y cada uno de los factores de amenazas, riesgo y vulnerabilidad informados por el recurrente”, a saber: (i) el grupo poblacional del que forma parte, (ii) la entrevista que el miembro del cuerpo técnico del CTAR efectuó al señor Mosquera Marín, en el que este último informó sobre las amenazas que recibió por redes sociales, (iii) el contexto de la zona en la que reside y desarrolla sus actividades, (iv) la visibilidad pública, y (v) los desplazamientos que lleva a cabo. Además, la UNP resaltó que en la Resolución 7303 se valoraron los datos aportados por la Fiscalía General de la Nación en relación con las denuncias penales, así como la información remitida por la Defensoría del Pueblo, la UARIV, la Personería de Bogotá y la Oficina de Derechos Humanos de la Policía Metropolitana de Bogotá. Según la UNP, estas entidades “coincidieron en comunicar que no cuentan con información de hechos amenazantes en contra del valorado”. Con fundamento en estos medios de prueba, concluyó, razonablemente, que el nivel de riesgo disminuyó porque no existía una “amenaza real que pueda ser valorada objetivamente”.

10.3. Las medidas de prevención y protección que la Resolución 7303 de 2023 otorgó al señor Mosquera Marín “se adecúan al principio de idoneidad”. La UNP enfatizó que, pese a que la Resolución 7303 de 2023 concluyó que el nivel de riesgo disminuyó, el señor Mosquera Marín “continúa siendo beneficiario de unas medidas de protección que se ajustan a la realidad fáctica que le asiste y a la ponderación del riesgo arrojada en la valoración efectuada, máxime si se tiene en cuenta que, las medidas recomendadas están en

concordancia con la oferta institucional”. En cualquier caso, señaló la UNP, no era posible acceder a la solicitud de modificación de las medidas porque (i) el CERREM —no la UNP— es la autoridad competente para modificar las medidas de protección, (ii) “no son los evaluados/as quienes cuentan con las herramientas para determinar su nivel de riesgo y si requieren o no alguna medida de seguridad en particular” y (iii) en el escrito de reposición, el señor Mosquera Marín no informó estar en una situación “amenaza o riesgo sobreviniente o hechos nuevos diferentes a las ya analizadas en la sesión realizada por parte de los miembros del CERREM, el día 25 de agosto de 2023”.

11. El 28 de diciembre de 2023, la UNP notificó la Resolución 9558 de 2023. El 15 de enero de 2024, Víctor Mosquera recibió la notificación del “desmonte efectivo del esquema de seguridad”.

( ) Las solicitudes de acompañamiento ante la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación

12. De forma concomitante a la presentación del recurso de reposición en contra de la Resolución 7303 de 2023, el señor Mosquera Marín presentó solicitudes de acompañamiento ante la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

13. Solicitud ante la Defensoría del Pueblo. El 23 de octubre de 2023, el señor Mosquera Marín solicitó a la Defensoría del Pueblo acompañamiento en el Programa de Protección y Prevención del Riesgo. Por esta razón, el 14 de noviembre de 2023 la Defensoría del Pueblo solicitó a la UNP, entre otras cosas, “activar la ruta de protección por hechos sobrevinientes [...] y dar una respuesta de fondo a su petición y al recurso procedente en este caso”. Asimismo, solicitó al director de la UNP evaluar nuevamente el nivel de riesgo de Víctor Mosquera Marín. En particular, manifestó que:

“(...) el Sistema de Alertas Tempranas ha recibido información que presuntamente podría ver involucrado los derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad de defensores de derecho[s] humanos que han adelantado ejercicios de defensa de personas que han ejecutado las acciones de política pública destinadas a la promoción, la protección y disfrute de uno o varios derechos humanos, como civiles, políticos, económicos, ambientales, sociales y culturales, de un individuo o un grupo y de las libertades fundamentales en todo el territorio nacional.

Nos referimos al caso en particular del abogado y defensor de derechos humanos, VICTOR MOSQUERA MARIN, quien solicitó a la Defensoría del Pueblo que se preste acompañamiento al proceso de expedición de la Resolución 7303 de 2023”.

14. El 18 de diciembre de 2023, por medio de correo electrónico, la UNP respondió a la Defensoría del Pueblo que calificó el nivel de riesgo conforme al informe del CTAR y adoptó las medidas de protección que el CERREM recomendó. En todo caso, refirió que el señor Mosquera Marín podía poner en conocimiento de la UNP nuevos hechos amenazantes, a fin de determinar si era procedente una modificación de sus medidas de protección.

15. Solicitud ante la PGN. El señor Mosquera Marín también solicitó acompañamiento a la Procuraduría General de la Nación. En consecuencia, el 24 de noviembre de 2023, la Procuraduría General de la Nación solicitó al director de la UNP (i) hacer una nueva evaluación de riesgo, (ii) rendir informe sobre las circunstancias y demás parámetros que dieron lugar a la disminución del esquema de protección, (iii) informar sobre los criterios de protección en derechos humanos que empleó la unidad para emitir la Resolución 7303 de 2023 y (iv) garantizar los derechos de Víctor Mosquera Marín. El 19 de diciembre de 2023, la UNP informó a la PGN que “no se evidenció información que indicara (tiempo, modo y lugar) de amenazas denunciadas recientemente”. Insistió en que llevó a cabo una revaluación del riesgo por temporalidad y, tras un debido proceso, adoptó las medidas de seguridad que recomendó el CERREM. Además, reiteró que el accionante podía poner en conocimiento de la UNP nuevos hechos amenazantes, a fin de que esta determinara si había lugar a modificar el esquema de protección.

### 3. Trámite de la acción de tutela.

#### 3.1. Solicitud de amparo

17. (i) Presunta violación de los derechos al debido proceso, vida, integridad y seguridad personal. El accionante sostuvo que conforme a la jurisprudencia constitucional, la UNP debe cumplir con cuatro exigencias de motivación al efectuar la valoración del riesgo y decidir sobre las medidas de prevención y protección que otorga a los beneficiarios del Programa de Protección y Prevención, regulado en el Decreto 1066 de 2015. Estas exigencias son: (a) “informar explícitamente el porcentaje del nivel de riesgo, así como cualquier variación porcentual que se hubiese presentado”, (b) en los casos en que se presente una variación

porcentual mínima del riesgo, “la UNP tiene la carga de demostrar objetivamente por qué esa variación justifica una reducción de las medidas de seguridad”, (c) valorar las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo en relación con la situación particular del usuario y (d) “efectuar una valoración integral de TODOS los factores de amenaza que puedan comprometer la seguridad del usuario. Si se dejan por fuera del examen ciertos factores que aumenten el riesgo, se estaría vulnerando el debido proceso”.

18. En criterio del señor Mosquera Marín, las resoluciones 7303 y 9558 de 2023 desconocieron estas reglas legales y jurisprudenciales. Lo anterior, porque incurrieron en múltiples defectos de motivación, los cuales se resumen en la siguiente tabla:

#### Defectos de motivación

1. 1. La calificación del nivel de riesgo fue defectuosa, puesto que la UNP no valoró de forma integral y razonable los factores de riesgo, amenaza y vulnerabilidad a los que se encontraba expuesto:

(3) La UNP fundamentó la calificación del riesgo en el informe del CTAR. Lo anterior, pese a que la entrevista que llevó a cabo la funcionaria este organismo era incompleta y no indagó en profundidad sobre el riesgo que enfrenta. En particular, el señor Mosquera Marín reprochó que la funcionaria: (a) no entrevistó a sus escoltas, (b) no solicitó un registro de sus desplazamientos fuera de la ciudad y (c) no registró su lugar de residencia ni examinó el perímetro.

(3) La UNP no tuvo en cuenta la exposición pública y el riesgo que genera su labor como abogado, en casos nacionales e internacionales, en los que (a) representa a miembros de la oposición y (b) denuncia delitos cometidos por “estructuras criminales, grupos delincuenciales y grupos armados organizados de máxima peligrosidad”.

(3) La UNP omitió la Alerta Temprana 19-23 de la Defensoría del Pueblo. Además, ignoró (a) el oficio en el que la Defensoría del Pueblo le solicitó adoptar medidas de prevención y protección en su favor y (b) el exhorto de 24 de noviembre de 2023, que remitió la Procuraduría General de la Nación, en el que solicitó garantizar su vida e integridad personal.

(3) La UNP ignoró que ejerce labores como defensor de derechos humanos en zonas

geográficas que, de acuerdo con informes de la Defensoría del Pueblo, son de alta peligrosidad, a saber: (a) las localidades de Usme y Chapinero, en Bogotá, donde reside; y (b) los departamentos del Atlántico, Antioquía, Magdalena, y Cesar, a dónde debe desplazarse con frecuencia.

(3) La UNP concluyó que no existía “una amenaza real que pueda ser valorada objetivamente”. Lo anterior, pese a que (a) existe una investigación penal en curso ante la FGN por la amenaza que recibió para disuadirlo de representar a Álvaro Uribe ante el SIDH y (b) demostró con suficiencia que se enfrentaba a un “riesgo específico y directo”.

2. 2. En la Resolución 7303 de 2023, la UNP no precisó el porcentaje del nivel de riesgo al que se enfrentaba, ni la variación porcentual que presuntamente constató respecto de los años anteriores. El accionante alega que sólo conoció el porcentaje y la variación por medio de la Resolución 9558 de 2023, que resolvió el recurso de reposición. En cualquier caso, sostuvo que la disminución del porcentaje de nivel de riesgo, de 51.11% a 50.55%, era “irrisoria” y no justificaba la reducción del esquema de seguridad.

3. 3. La UNP desconoció el Decreto 1066 de 2015, porque: (i) redujo el esquema de seguridad a niveles inclusive inferiores al mínimo establecido por ley al haber “retirado el vehículo de protección” y (ii) consideró que era procedente reducir el esquema de seguridad, porque no se enfrentaba a un riesgo “inminente”. Lo anterior, a pesar de que la inminencia del riesgo sólo es un requisito para la configuración de un riesgo “extremo”, no extraordinario.

19. (ii) Presunta violación del derecho a la igualdad. El señor Mosquera Marín sostuvo que la UNP vulneró el derecho a la igualdad. Esto, porque desconoció el principio de enfoque diferencial, al no aplicar la presunción de riesgo de la que goza por ser defensor de derechos humanos. Además, según el accionante, las resoluciones incurrieron en un acto de discriminación por opinión política. En su concepto, el esquema de seguridad no fue reducido por razones objetivas, sino, exclusivamente, por la cercanía del accionante al Centro Democrático, partido de oposición al actual Gobierno. El accionante refirió tres indicios de discriminación. De un lado, (i) el esquema de seguridad se redujo luego de que el señor Augusto Rodríguez Ballesteros se posesionara como director de la UNP. Según el señor Mosquera Marín, esto es sospechoso, porque es apoderado de la familia del señor Jorge

Tadeo Mayo Castro en un caso que cursa ante la CIDH. La familia Mayo imputa el asesinato al M-19, grupo armado del que el señor Rodríguez Ballesteros presuntamente formó parte. De otro lado, (ii) el accionante argumentó que las resoluciones fueron expedidas “tan sólo unos días después de que ejerciera mi representación del señor Ex Ministro Daniel Palacios, en la cual, se hizo un fuerte llamado de atención [a la UNP] por haber aplicado de manera retroactiva el Decreto 1285 de 2023”. Por otra parte, (iii) reiteró que la UNP redujo el esquema de seguridad por debajo del mínimo legal.

20. Por último, el señor Mosquera Marín sostuvo que la FGN había incurrido en una “completa negligencia” en la investigación de los hechos que ha sometido a su conocimiento. Lo anterior, por tres razones. Primero, archivó cuatro de las cinco denuncias que alcanzaron la etapa de indagación bajo la causal de falta de tipicidad de los hechos o de individualización de los responsables. En su concepto, la FGN debía actuar con diligencia, “encausar” sus denuncias y hacer lo posible por identificar a los responsables. Segundo, la FGN no ha avanzado en la denuncia Rad. 110016000050202250771, en la que el accionante puso en conocimiento que recibió un correo en el que una persona intentaba disuadirlo de continuar con la representación de Álvaro Uribe Vélez. Tercero, la FGN no había asignado un número de radicado a la denuncia que presentó por la amenaza que recibió el 8 de mayo de 2023, a través del WhatsApp institucional de su firma.

21. Con fundamento en los anteriores argumentos, el señor Mosquera Marín formuló las siguientes pretensiones:

“PRIMERO: AMPARAR mis derechos fundamentales a la vida (art. 11 C.N), integridad personal, seguridad personal (art 12 C.N.), igualdad (art 13 C.N) y debido proceso (art 29 C.N.), conculcados por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN.

SEGUNDO: ORDENAR a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN restablecer, de manera inmediata, mi esquema de seguridad al esquema de un (1) vehículo, dos (2) personas de seguridad, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado.

TERCERO: EXHORTAR a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN a que fortalezca la investigación y la judicialización efectiva de los denunciados, especialmente en relación con las amenazas recientes en mi contra”.



### 3.1. Admisión y respuestas de las accionadas y vinculadas

22. El 25 de enero de 2024, el Juzgado Cuarenta y Cuatro Laboral del Circuito de Bogotá admitió la acción de tutela contra la UNP y el CERREM y vinculó a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación. El 30 de enero de 2024, la Dirección Seccional de Bogotá de la Fiscalía General de la Nación corrió traslado de la solicitud de tutela a varias fiscalías seccionales y locales de la capital. Luego, el 31 de enero de 2024, el Juzgado requirió a la UNP trasladar y notificar la acción de tutela a cada uno de los miembros del CERREM. En consecuencia, la Presidencia de la República, la Fiscalía General de la Nación, la Fiscalía 521 Seccional de Bogotá, la Fiscalía 514 delegada ante los Jueces Penales Municipales de la Unidad de Delitos Contra la Seguridad, la Salud Pública, Libertad Individual y otros, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y el Ministerio del Interior presentaron informes ante el juez de tutela de primera instancia. A continuación, la Sala resume los escritos de respuesta de la accionada y vinculadas:

#### i. (i) Unidad Nacional de Protección

23. La UNP solicitó declarar improcedente la acción por la “inexistencia de vulneración de derechos fundamentales” . A título preliminar, la UNP aclaró que el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas —CERREM—, “no posee personería jurídica, toda vez que es un Órgano Interinstitucional conformado por delegados de diferentes entidades, quienes tienen voz y voto, cada uno con funciones pertinentes respectivamente”. En tales términos, solicitó que “se tenga por única accionada a la Unidad Nacional de Protección, por intermedio de su Oficina Asesora Jurídica - OAJ, y se desvincule del trámite constitucional a los precitados comités”.

24. La UNP argumentó que la solicitud de tutela era improcedente porque no satisfacía el requisito de subsidiariedad. En su criterio, el accionante busca “desconocer las decisiones que conforme a la ley adopta esta Unidad, pretendiendo crear una nueva instancia judicial ante el juez de tutela, y en ese sentido desconocer lo que en derecho resuelva la UNP y máxime cuando recientemente presenta los recursos de ley contra el acto administrativo antes en mención”. Además, enfatizó que si el accionante “sufre nuevos hechos amenazantes [...] que no hayan sido evaluados” podía solicitar una reevaluación del riesgo. En este sentido, concluyó que el señor Mosquera Marín “conoce los procedimientos y

trámites administrativos de la UNP y presentando esta acción pretende obviar los mismos para acceder a sus pretensiones”.

25. En cualquier caso, la UNP sostuvo que no vulneró los derechos fundamentales del señor Mosquera Marín, por las siguientes razones:

25.1. Primero, no violó el derecho fundamental al debido proceso, porque las resoluciones 7303 y 9558 de 2023 fueron expedidas conforme al procedimiento previsto en el Decreto 1066 de 2015. Asimismo, resaltó que la evaluación del riesgo se llevó a cabo con fundamento en el instrumento de evaluación de riesgo que la jurisprudencia constitucional ha avalado: la matriz de calificación.

25.2. Segundo, argumentó que no violó los derechos a la integridad y seguridad personal del señor Mosquera Marín. Enfatizó que la calificación del nivel del riesgo fue “producto de un extenso procedimiento técnico y de trabajo de campo” que se fundó en el informe del CTAR y las recomendaciones del CERREM. La evaluación global de todos los factores de riesgo, amenaza y vulnerabilidad condujo a la conclusión de que existía “una matriz de riesgo de carácter EXTRAORDINARIO con ponderación reducida”. Por otra parte, enfatizó que según las “variaciones porcentuales inmersas en los niveles de riesgo extraordinario y extremo, las medidas de protección [podían ser] diferentes”. Si los porcentajes “son demasiado bajos, es decir que se aproximan a un riesgo ordinario, no necesariamente se implementan esquemas de protección, pues dentro de esas competencias atribuidas por el legislador y avaladas por la jurisprudencia colombiana, el Comité CERREM puede recomendar medidas de protección blandas, es decir chalecos antibalas, medios de comunicación y botones de apoyo”. Según la UNP, esto fue lo que ocurrió en este caso: habida cuenta de que el nivel del riesgo del accionante era de carácter extraordinario, pero con ponderación reducida, resolvió reducir las medidas de protección.

26. En tales términos, concluyó que “se evidencia el actuar diligente de la UNP en el caso del accionante, ajustando las actuaciones de esta Unidad a cada uno de los parámetros estipulados en la Norma y ratificados por la Jurisprudencia del caso”.

( ) Escrito de respuesta de las entidades vinculadas

27. Fiscalía 521 Seccional—Unidad de Seguridad Pública, Salud Pública, Libertad Individual y

Otros. Solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva. Argumentó que, de acuerdo con el Decreto 1066 de 2015, no es competente para definir esquemas de seguridad, ni puede incidir en tal decisión, pues ello corresponde a la UNP. En todo caso, agregó que no ha vulnerado los derechos del accionante, pues tramitó apropiadamente la denuncia Rad. 110016000050202250771 que tuvo bajo su conocimiento.

28. Fiscal 514 Delegado ante los Jueces Penales Municipales-Unidad de Delitos contra la Seguridad, la Salud Pública, Libertad Individual y otros. Sostuvo que las indagaciones a su cargo “han sido archivadas, tal como el mismo tutelante lo ha señalado, por cuanto no ha existido merito para continuar la acción penal”. Por otra parte, señaló que “se abstendr[ía] de hacer pronunciamiento alguno” en relación con la evaluación del riesgo y la idoneidad de las medidas de prevención y protección.

29. Fiscalía General de la Nación. Solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela. Sostuvo que no estaba legitimada por pasiva, porque las pretensiones de solicitud de amparo se dirigen, principalmente, al restablecimiento de un esquema de protección anterior a la Resolución 7303 de 2023, asunto que no es competencia de la Fiscalía General de la Nación. Además, enfatizó que el Fiscal General no puede inmiscuirse en los asuntos que han correspondido a otros fiscales delegados, por lo que no puede responder por las decisiones de archivo de las denuncias penales que fueron asignadas a las fiscalías delegadas. En cualquier caso, argumentó que la solicitud de amparo, especialmente la pretensión tercera, no cumple con el requisito de subsidiariedad, pues el señor Mosquera Marín no manifestó su inconformidad con las decisiones de archivo de las actuaciones penales.

30. Defensoría del Pueblo. Solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva. Aseguró que la presunta violación no le es imputable, porque, a pesar de que “tiene asiento” en el CERREM, su “participación activa, aunque sin voto en determinadas instancias, ha sido fundamental para velar por la protección de los derechos humanos del señor Víctor Mosquera Marín”. En todo caso, reconoció tener información sobre “varios registros relacionados con el señor Víctor Mosquera” por presuntas vulneraciones a sus derechos.

31. Procuraduría General de la Nación. Argumentó que no está legitimada en la causa por pasiva, porque no tiene “injerencia alguna en los estudios de seguridad y posterior esquema otorgado al accionante”.

32. UARIV. Solicitó declarar improcedente el amparo por falta de legitimación en la causa por pasiva. Lo anterior, pues “las pretensiones sobre las que versa la presente acción constitucional, son totalmente ajenas a las competencias de la [Unidad]”.

33. Presidencia de la República. Solicitó declarar improcedente el amparo. Argumentó que no está legitimada en la causa por pasiva porque, de acuerdo con el Decreto 2647 de 2022, “ninguna función o competencia tiene en materia de brindar o ejecutar medidas de protección respecto de determinadas personas”. Por otro lado, sostuvo que la solicitud de amparo no cumple el requisito de subsidiariedad, porque el señor Mosquera Marín puede acudir al “medio de control de nulidad, el cual es el mecanismo para, tras un juicio de legalidad —eventualmente— expulsar del ordenamiento jurídico la Resolución 9558 de 2023”. En cualquier caso, aseguró que el accionante no demostró la existencia de un riesgo de perjuicio irremediable.

34. Ministerio del Interior. Solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva, pues las “pretensiones expuestas por el accionante están al margen de las funciones del Ministerio del Interior”. Al respecto, recordó que, el 1 de noviembre de 2011, el Ministerio del Interior trasladó a la UNP el programa de protección que actualmente regula el Decreto 1066 de 2015.

### 3.2. Fallos de tutela de instancia

35. Decisión de primera instancia. El 7 de febrero de 2024, el Juzgado Cuarenta y Cuatro Laboral del Circuito de Bogotá concedió el amparo a los derechos a “la vida, integridad personal, seguridad personal, y debido proceso administrativo”. Consideró que la UNP vulneró los derechos del accionante, por tres razones. Primero, la Resolución 7303 de 2023 no precisó el porcentaje del nivel de riesgo del accionante ni los puntajes por variable de cada factor de vulnerabilidad, riesgo y amenaza. El señor Mosquera Marín sólo conoció el porcentaje de cada variable cuando fue notificado de la Resolución 9558 de 2023, lo que le impidió controvertir eficazmente la decisión. Segundo, la UNP omitió valorar (i) denuncias activas, (ii) las nuevas solicitudes de medidas cautelares que presentó el accionante a la CIDH en agosto y octubre de 2023, y (iii) la alerta temprana 019 de 2023 de la Defensoría del Pueblo. Tercero, aseguró que la UNP no expuso las razones por las cuales una disminución del nivel de riesgo, de apenas 0.56%, justificaba la reducción del esquema de seguridad del

accionante.

36. En tales términos, ordenó a la UNP (i) llevar a cabo un nuevo estudio del nivel de riesgo con base en todos los factores de amenaza, riesgo y vulnerabilidad, (ii) comunicar los resultados mediante un acto administrativo debidamente motivado y (iii) restablecer transitoriamente el esquema de seguridad de dos hombres de protección, un vehículo blindado, un medio de comunicación y un chaleco blindado, hasta que la UNP llevara a cabo el nuevo estudio de riesgo. Además, desvinculó a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación del trámite de tutela.

37. Impugnación de la UNP. La UNP solicitó revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, denegar el amparo. En el escrito de impugnación, la UNP reiteró los argumentos de la respuesta a la acción de tutela. Además, agregó que era falso que hubiese “desmontado” el esquema de seguridad del accionante por razones políticas. Al contrario, sostuvo, la calificación del nivel del riesgo, así como la definición de su esquema de protección, fueron producto de un análisis técnico con fundamento en la matriz de calificación. Por otra parte, reconoció que la Resolución 7303 de 2023 no precisó el porcentaje de riesgo al que el señor Mosquera Marín se enfrenta. Sin embargo, consideró que esto no impidió que el accionante controvertiera la decisión, puesto que la resolución en todo caso expuso las razones con fundamento en las cuales el nivel de riesgo había disminuido.

38. Decisión de segunda instancia. El 7 de marzo de 2024, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá revocó la decisión de tutela de primera instancia y negó por improcedente el amparo. Consideró que la acción de tutela no satisfacía el requisito de subsidiariedad, puesto que el señor Mosquera Marín debió haber acudido al medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho. Enfatizó que este mecanismo es eficaz y garantiza la protección célere de sus derechos, habida cuenta de que permite solicitar medidas cautelares urgentes. Por otro lado, señaló que el juez de tutela no puede “controvertir o reevaluar las conclusiones de los expertos” que llevan a cabo la evaluación de los riesgos y, en cualquier caso, el esquema de seguridad que fue otorgado al señor Mosquera Marín, pese a haber sido reducido, era idóneo para salvaguardar sus derechos.

40. El 18 de marzo de 2024, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá rechazó de plano la solicitud de nulidad. Sostuvo que el Decreto 2591 de 1991 no

exige dar traslado del escrito de impugnación a las partes del proceso. Por otra parte, señaló que los reproches sobre las conclusiones de la sentencia de segunda instancia estaban encaminados a reabrir el debate de fondo, pero no evidenciaban una violación al debido proceso del señor Mosquera Marín.

### 3.3. Actuaciones judiciales en sede de revisión

41. Selección para revisión. El 24 de mayo de 2024, la Sala de Selección Número Cinco seleccionó para revisión el expediente de la referencia y lo repartió a la Magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera.

42. Autos de vinculación, pruebas y respuestas. Por medio de autos del 25 de junio, 29 de julio y 6 de agosto de 2024, la magistrada sustanciadora solicitó a la UNP, al accionante y a los demás sujetos del proceso información sobre (i) la situación de riesgo del accionante, (ii) las medidas de protección que están actualmente vigentes y (iii) algunos aspectos operativos en relación con la adopción de medidas de protección para personas que son integrantes, afines o defensoras de sectores políticos de oposición. El resumen de las respuestas a estos autos de pruebas aparece en el Anexo I de esta providencia.

### 3.4. La Resolución 7892 de 2024

43. El 22 de agosto de 2024, el accionante informó a la Corte que el 21 de agosto de 2024 fue notificado de la Resolución DGRP 007892 de 2024. Por medio de esta resolución, la UNP llevó a cabo una nueva revaluación de riesgo y ratificó el esquema de seguridad que había sido ordenado en la Resolución 7303 de 2023: “una (1) persona de protección, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado”.

44. El accionante sostuvo que, al igual que las resoluciones 7303 y 9558 de 2023, la Resolución 7892 de 2024 vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso y seguridad personal, por las siguientes 5 razones. Primero, es producto de una revaluación del riesgo “por temporalidad”, a pesar de que la UNP había manifestado que las medidas de protección que adoptó por medio de la Resolución 7303 de 2023 iban a tener una duración de 12 meses contados a partir de la firmeza de tal acto administrativo. Segundo, la UNP ignoró que el accionante recibió una nueva amenaza el 18 de abril de 2024. Tercero, la UNP manifiesta que no evidencia un riesgo concreto, puesto que el accionante “no hace manifestaciones en

contra de grupos armados, siendo su labor netamente jurídica en defensa de sus representados”. Lo anterior, en concepto del accionante, obvia que lleva procesos judiciales “contra algunas de las organizaciones criminales más peligrosas del país”. Cuarto, la UNP afirma, de manera irrazonable, que las “autoridades consultadas refieren no conocer hechos de amenaza en” contra del señor Mosquera Marín, a pesar de la amplia información que ha recibido en el marco del trámite de tutela sobre amenazas en su contra. Quinto, la UNP conocía, en virtud de la acción de tutela, del posible impedimento del Director General, sin embargo, el asunto del accionante fue objeto de su conocimiento nuevamente.

## . CONSIDERACIONES

### 1. 1. Competencia

45. La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por el inciso 3 del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. Estructura de la decisión

46. Esta decisión tendrá la siguiente estructura. En primer lugar, la Sala examinará si la solicitud de amparo del señor Mosquera Marín satisface los requisitos generales de procedibilidad de las acciones de tutela (sección II.3 infra). En segundo lugar, de ser procedente un pronunciamiento de fondo, la Sala estudiará si operó el fenómeno de la carencia actual de objeto (sección II.4 infra). En tercer lugar, la Sala estudiará si las autoridades accionadas vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, seguridad, e integridad personal del accionante (secciones II.5 infra). Por último, de encontrar acreditada alguna violación a los derechos fundamentales del accionante, la Sala adoptará los remedios y órdenes que correspondan (sección II.6 infra).

47. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela es un mecanismo judicial subsidiario, residual, informal y autónomo que tiene por objeto garantizar la “protección inmediata de los derechos fundamentales” de los ciudadanos por medio de un “procedimiento preferente y sumario”. De acuerdo con lo previsto por el Decreto 2591 de 1991 y el desarrollo jurisprudencial de esta Corte, son requisitos generales de procedencia de

la acción de tutela: (i) la legitimación en la causa —activa y pasiva—, (ii) la inmediatez y (iii) la subsidiariedad. El cumplimiento de estos requisitos de procedencia es una condición para que el juez de tutela emita un pronunciamiento de fondo.

### 3.1. Legitimación en la causa

48. Legitimación en la causa por activa. El requisito de legitimación por activa exige que la tutela sea presentada por quien, conforme a la Constitución y la ley, tenga un interés cierto, directo y particular en la protección de los derechos fundamentales cuyo amparo se invoca. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que “[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces [...], por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales”. Por su parte, el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991 señala que la solicitud de amparo puede ser presentada: (i) a nombre propio, (ii) mediante representante legal, (iii) por medio de apoderado judicial —a través de poder debidamente conferido— o (iv) mediante agente oficioso.

49. La Sala Séptima considera que el señor Víctor Javier Mosquera Marín está legitimado para presentar la acción de tutela. Esto, porque es el titular de los derechos fundamentales que (i) la UNP presuntamente vulneró mediante las resoluciones 7303 de 2023, 9558 de 2023 y 7842 de 2024, y (ii) la FGN amenazó por la supuesta falta de diligencia en las indagaciones penales en las que el accionante fue denunciante. Por lo demás, el accionante presentó la acción de tutela a nombre propio.

50. Legitimación en la causa por pasiva. Los artículos 86 de la Constitución Política y 5 del Decreto 2591 de 1991 prevén que la acción de tutela procede en contra de “toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar derechos fundamentales”. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que el requisito de legitimación en la causa por pasiva exige que la acción de tutela sea interpuesta en contra del sujeto que, (i) conforme a la Constitución y la ley, cuenta con la aptitud o capacidad legal para responder a la acción y ser demandado y (ii) es el presunto responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales o es aquel llamado a resolver las pretensiones.

51. A continuación, la Sala Séptima examinará la legitimación en la causa por pasiva de cada



una de las accionadas y vinculadas en el presente trámite de tutela:

i. (i) UNP. La UNP está legitimada en la causa por pasiva. Lo anterior, puesto que, de acuerdo con el artículo 1.2.1.4 del Decreto 1066 de 2015, la UNP tiene a su cargo el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo. Esto implica, entre otras, que es la autoridad competente de recibir y tramitar las solicitudes de protección e información, así como adoptar e implementar las medidas de protección. Por lo demás, la Sala advierte que el Director General de la UNP fue quien suscribió y expidió las resoluciones 7303 de 2023, 9558 de 2023 y 7892 de 2024 cuestionadas en la presente acción de tutela.

ii. (ii) CERREM. El CERREM carece de legitimación en la causa por pasiva. Esto, fundamentalmente porque no tiene personería jurídica. Ahora bien, la Sala reconoce que, conforme al artículo 2.4.1.2.38 del Decreto 1066 de 2015, el CERREM es uno de los organismos técnicos que participa en el procedimiento ordinario de protección. Sin embargo, el CERREM únicamente tiene una función consultiva y emite recomendaciones. No tiene la competencia para calificar el riesgo y ordenar la adopción o reducción de los esquemas de seguridad de los que son titulares los beneficiarios del Programa de Prevención y Protección. La Sala reitera que la calificación del tipo y nivel riesgo, así como la determinación de las medidas de protección que deben ser otorgadas a los peticionarios, es competencia exclusiva de la UNP. En tales términos, pese a que el CERREM participó en el procedimiento ordinario de reevaluación de las medidas de protección del señor Mosquera Marín, no fue quien expidió las resoluciones 7303 de 2023, 9558 de 2023 y 7892 de 2024. Por lo tanto, no es el órgano llamado a responder por las pretensiones. En consecuencia, la Sala declarará que este carece de legitimación en la causa por pasiva y desvinculará del trámite a sus integrantes no legitimados.

iii. (iii) Fiscalía General de la Nación, y Fiscalías 253 y 521 Seccional de Bogotá, 91, 94, 96 y 514 Locales de Bogotá. La Fiscalía General de la Nación está legitimada por pasiva, toda vez que de conformidad con los artículos 250 de la Constitución y 66 del Código de Procedimiento Penal —Ley 906 de 2004— es titular de la acción penal. En tales términos, es la entidad que tiene la competencia para “realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento” por medio de una noticia

criminal. Además, el artículo 79 de la Ley 906 de 2004 le otorga la facultad de disponer el archivo de las diligencias o actuaciones cuando “constate que no existen motivos o circunstancias fácticas que permitan” caracterizar un hecho como delito, o no indiquen su posible existencia. Por otro lado, la Sala constata que las Fiscalías 253 y 521 Seccionales de Bogotá, 91, 94, 96 y 514 Locales de Bogotá también cumplen con el requisito de legitimación en la causa por pasiva, en la medida en la que, además de ser titulares de la acción penal (supra), tienen o han tenido conocimiento de procesos penales en relación con hechos amenazantes que afectaron al accionante, su familia, sus representados o integrantes de su equipo de trabajo. Por otra parte, la Sala constata que el accionante imputa a estas entidades una presunta negligencia en el trámite de las denuncias por las distintas amenazas de las que presuntamente ha sido víctima.

### 3.2. Inmediatez

52. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional, el requisito de procedibilidad de inmediatez exige que la acción de tutela sea presentada en un “término razonable” respecto de la ocurrencia de los hechos presuntamente vulneradores de los derechos fundamentales. La razonabilidad del término de interposición debe examinarse en cada caso concreto en atención a, entre otros, los siguientes criterios: (i) las circunstancias personales del actor, (ii) su diligencia y posibilidades reales de defensa, (iii) la posible afectación a derechos de terceros derivada de la interposición tardía de la tutela y (iv) los efectos en el tiempo del hecho vulnerador, esto es, si se trata de una vulneración continuada o permanente.

53. La Sala advierte que el accionante invoca, principalmente, dos hechos vulneradores: (i) las deficiencias de motivación de las resoluciones 7303 de 2023, 9558 de 2023 y 7892 de 2024, y (ii) la presunta falta de diligencia de la FGN y las fiscalías delegadas, derivadas de las decisiones de archivo de las denuncias penales que interpuso. En criterio de la Sala, el estudio de inmediatez de la tutela respecto de estos hechos presuntamente vulneradores debe hacerse de forma independiente, puesto estos se habrían materializado en momentos distintos:

54. (i) Pretensiones relacionadas con las resoluciones 7303 de 2023, 9558 de 2023, y 7892 de 2024. La Sala considera que las pretensiones primera y segunda de la tutela, relacionadas

con la expedición de las resoluciones 7303 y 9558 de 2023, así como los argumentos allegados en sede de revisión contra la Resolución 7892 de 2024, satisfacen el requisito de inmediatez. Lo anterior, debido a que estas resoluciones fueron expedidas en octubre y diciembre de 2023, y agosto de 2024, respectivamente. Por su parte, el accionante ejerció la acción de tutela el 24 de enero de 2024.

55. (ii) Pretensión relacionada con las decisiones de archivo que adoptó la FGN. En cuanto a la pretensión tercera, relacionada con las decisiones de archivo que adoptó la FGN y las fiscalías delegadas, la Sala observa lo siguiente. De un lado, la solicitud de amparo no cumple el requisito de inmediatez respecto del archivo de las denuncias con radicados 110016000050202011458, 110016000050202014814, 110016000050202023241, 110016000050202167430, 110016099069202153187, 110016000021202151532 y 110016099197202250424. Esto es así, porque, como se muestra en la siguiente tabla, entre las decisiones de archivo y la presentación de la acción de tutela transcurrieron entre 9 meses y 4 años. A juicio de la Sala, este término es irrazonable y la tardanza imputable, exclusivamente, al accionante:

NUNC

Decisión de archivo

110016000050202011458

16 de junio de 2020

3 de junio de 2021

110016000050202023241

13 de enero de 2021

110016000050202167430

18 de julio de 2022

110016099069202153187

30 de septiembre de 2022

110016000021202151532

20 de febrero de 2023

110016099197202250424

4 de abril de 2023

56. En contraste, la Sala observa que, frente a la presunta negligencia de la Fiscalía en relación con las denuncias bajo radicados 110016000050202250771 y 110016099157202410410, la solicitud de amparo cumple el requisito de inmediatez. Lo anterior, toda vez que los procesos de indagación producto de estas denuncias continúan activos, pero —según el accionante— no han tenido avances por razones imputables a la FGN. Esto implica que la presunta violación a sus derechos es continua y actual.

### 3.3. Subsidiariedad

57. El artículo 86 de la Constitución Política prescribe que la acción de tutela tiene carácter subsidiario respecto de los medios ordinarios de defensa judicial. En virtud del principio de subsidiariedad, la acción de tutela sólo procede en dos supuestos. Primero, como mecanismo definitivo de protección, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial ordinario para proteger los derechos fundamentales o cuando los mecanismos de defensa existentes no son idóneos y eficaces. El medio de defensa es idóneo si “es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales”. Por su parte, es eficaz (i) en abstracto, cuando “está diseñado para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados”; y (ii) en concreto, si “atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”, es lo suficientemente expedito para garantizar estos derechos. Segundo, como mecanismo de protección transitorio si, a pesar de existir medios ordinarios idóneos y eficaces, la tutela se interpone con el propósito de evitar un perjuicio irremediable.

58. La Sala reitera que las pretensiones del accionante pueden ser clasificadas en dos grupos: (i) aquellas relacionadas con las resoluciones 7303 y 9558 de 2023 (pretensiones primera y segunda ver párr. 21 supra), así como los cuestionamientos contra la Resolución 7892 de 2024 (párrs. 3.4 y 44 supra); y (ii) la pretensión tercera, que se deriva de la presunta

falta de diligencia de la FGN en las indagaciones con radicados 110016000050202250771 y 110016099157202410410. A continuación, la Sala llevará a cabo el examen de subsidiariedad de estos grupos de pretensiones de forma independiente, habida cuenta de que los mecanismos judiciales ordinarios con los que cuenta el accionante para satisfacerlas son diferentes:

59. (i) Pretensiones relacionadas con las resoluciones 7303 y 9558 de 2023, y 7892 de 2024. La Sala considera que las pretensiones relacionadas con las resoluciones 7303 de 2023, 9558 de 2023 y 7892 de 2024 satisfacen el requisito de subsidiariedad. La jurisprudencia ha reconocido que, en principio, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es el mecanismo judicial idóneo y eficaz para cuestionar las resoluciones que la UNP expide en el marco del Programa de Protección y Prevención. Es idóneo, puesto que el juez administrativo está facultado para examinar la legalidad y constitucionalidad de las resoluciones y, de ser el caso, dejarlas sin efectos. A su turno, es eficaz en abstracto y permite brindar una protección oportuna, dado que el CPACA habilita al demandante a solicitar medidas cautelares con el objeto de evitar que, mientras el proceso culmina, su vida, seguridad e integridad estén en riesgo.

60. No obstante, la Corte Constitucional ha sostenido que el medio de control de nulidad y restablecimiento puede ser ineficaz en concreto si, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante, no es lo suficientemente expedito para garantizar estos derechos, incluso, si se solicitan medidas cautelares. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esto ocurre en aquellos casos en los que se comprueba que, entre otras, los accionantes (i) son sujetos de especial protección constitucional o se encuentran en situación de vulnerabilidad, (ii) se encuentran en una situación de riesgo “extraordinario” o “extremo”, conforme a la matriz de calificación y (iii) a partir de un examen prima facie, se evidencia que los actos administrativos de la UNP que se cuestionan podrían haber agravado la situación de riesgo en la que se encontraba el accionante. En estos casos, ha señalado la jurisprudencia, la intervención inmediata del juez de tutela es indispensable y obligar al peticionario agotar el medio de control sería desproporcionado.

61. Con fundamento en estas reglas jurisprudenciales, la Sala considera que las pretensiones y alegaciones relacionadas con las resoluciones 7303 de 2023, 9558 de 2023 y 7892 de 2024 son formalmente procedentes porque, en este caso, el medio de control de nulidad y

restablecimiento del derecho no es eficaz en concreto. Esto, porque (i) la UNP reconoció que el accionante enfrenta un nivel de riesgo extraordinario, (ii) la Sala de Revisión pudo evidenciar, a partir de las respuestas a los autos de prueba, que el accionante continúa recibiendo amenazas por sus labores, y (iii) el accionante sostiene que es una persona defensora de derechos humanos. La Defensoría del Pueblo y la Corte Constitucional han reconocido que este grupo poblacional está en una situación de especial riesgo por la violencia en Colombia.

62. Ahora bien, la Sala advierte que el 18 de junio de 2024, el señor Víctor Mosquera Marín ejerció el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Lo anterior, dado que, en segunda instancia en el trámite de tutela, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá declaró la improcedencia de la acción por incumplimiento del requisito de subsidiariedad. En criterio de la Sala, sin embargo, ello no impide a este tribunal dar por acreditado el requisito de subsidiariedad. Esto es así, por al menos dos razones:

62.1. Al momento de ejercer la acción de tutela, el señor Mosquera Marín no había ejercido el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. La radicación del medio de control fue producto de la decisión de improcedencia de segunda instancia (párr. 38, supra). En criterio de la Sala, no es razonable que, en sede de revisión, la Corte descarte la procedencia de la acción de tutela por la existencia de un medio de control en curso, que fue interpuesto en cumplimiento de un fallo de instancia.

62.2. El medio de control de nulidad y restablecimiento no presenta ningún avance. Al respecto, la Sala advierte que, en casos análogos, la Corte Constitucional ha señalado que es irrazonable exigir que quien busca protección para su vida agote un mecanismo ordinario menos ágil para proteger su derecho fundamental. En este caso, la revisión del proceso por número de radicación en la página web de la Rama Judicial, evidencia que, a la fecha de registro de la presente sentencia en la Sala de Revisión, solo se habían llevado a cabo tres actuaciones que datan del 18 de junio de 2024. Estas consistieron en la “radicación oficina de apoyo expediente digital al despacho”, el ingreso “al despacho por reparto” y el “reparto y radicación”. Lo anterior demuestra que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no ha emitido un pronunciamiento —siquiera de admisibilidad— a fin de resolver o prevenir una vulneración a los derechos fundamentales del accionante. Esto demuestra que, habida cuenta de la temporalidad de las medidas de protección y de las resoluciones de la UNP, es

altamente probable que, al momento en que el juez administrativo dicte sentencia, los actos administrativos cuestionados no estén produciendo efecto.

63. En tales términos, conforme a la jurisprudencia constitucional, la Sala concluye que la tutela procede como mecanismo definitivo de protección respecto de estas pretensiones. Lo anterior, en atención al nivel de riesgo al que se enfrenta el accionante, y la probada ineficacia en concreto del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho en este caso. Estas circunstancias demuestran la necesidad de intervención inmediata del juez de tutela.

64. (ii) Pretensión relacionada con la presunta falta de diligencia de la FGN. La Sala considera que la pretensión tercera, relacionada con la presunta falta de diligencia en el trámite de las denuncias penales Rad. 110016000050202250771 y 110016099157202410410, satisface el requisito de subsidiariedad. Lo anterior, pues la jurisprudencia constitucional ha reiterado que “no existe ningún medio judicial de defensa ordinario que permita a las personas denunciar y remediar la vulneración al debido proceso y otros derechos fundamentales conexos, por la dilación injustificada en procesos judiciales”. En consecuencia, basta con que el accionante demuestre que ha desplegado una “conducta procesal activa y que la parálisis o la dilación no es atribuible a su conducta” para entender superado el requisito de subsidiariedad. En este caso, la Sala observa que la titular de la acción penal es la FGN (supra, párr. 51(iii)). Esta entidad no atribuyó al accionante ninguna conducta que produjera una dilación injustificada. Además, la Sala observa que, prima facie, según las respuestas a los autos de prueba, el accionante ha tenido una conducta activa en procura de resultados dentro de ambos procesos penales. En particular, respecto del proceso bajo radicado 110016000050202250771, la FGN reconoció que, entre otras cosas, logró ampliar la entrevista de Víctor Mosquera. En el mismo sentido, respecto del proceso bajo radicado 110016099157202410410, la Sala advierte que el accionante ha desplegado acciones tendientes a obtener el número de radicado, y a exigir la indagación por parte de la FGN. En tales términos, ante la inexistencia de un medio judicial ordinario, la tutela es procedente.

65. Conclusión de procedibilidad. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala concluye que la acción de tutela objeto de estudio satisface los requisitos de procedibilidad en los términos expuestos y procede como mecanismo definitivo de protección.

#### 4. Carencia actual de objeto.

66. La Sala considera debe examinar si la expedición de la Resolución 7892 de 2024 supuso la configuración de carencia actual objeto. Lo anterior habida cuenta de que esta resolución implicó que las Resoluciones 7303 y 9558 de 2023, contra las que el accionante originalmente dirigió la tutela, perdieron vigencia.

67. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la carencia actual de objeto es un fenómeno jurídico que ocurre cuando la causa que motivaba la solicitud de amparo desaparece o “ha cesado”. En este evento, el pronunciamiento del juez de tutela frente a las pretensiones de la acción de tutela es innecesario, dado que no tendría efecto alguno o “caería en el vacío”. La Corte Constitucional ha identificado tres hipótesis en las que opera la carencia actual de objeto: (i) daño consumado, (ii) hecho superado y (iii) situación sobreviniente:

\* Daño consumado. Ocurre cuando “se ha perfeccionado la afectación que con la tutela se pretendía evitar, de forma que [...] no es factible que el juez de tutela dé una orden para retrotraer la situación”.

\* Hecho superado. Se configura en aquellos eventos en los que el responsable satisfizo completamente y mediante un acto voluntario la pretensión de la acción de tutela.

\* Situación sobreviniente. Sucede cuando una situación acarrea la inocuidad de las pretensiones, a pesar de que no tiene origen en una actuación voluntaria de la parte accionada dentro del trámite de tutela. La Corte Constitucional ha sostenido que la situación sobreviniente es una categoría residual diseñada para cubrir escenarios que no encajan en las categorías de daño consumado y hecho superado.

68. La Sala considera que, en este caso, la expedición de la Resolución 7892 de 2024 no provocó una carencia actual de objeto. La Sala reconoce que, en virtud de esta resolución, perdieron vigencia las resoluciones 7303 y 9558 de 2023, contra las que originalmente se dirigía la acción de tutela. Sin embargo, en criterio de la Sala esto no implica que la causa que motivaba la solicitud de amparo hubiere desaparecido o cesado. Tampoco implica que el pronunciamiento del juez de tutela frente a las pretensiones de la acción de tutela sea innecesario. Esto es así, fundamentalmente porque el objeto de la solicitud de tutela,



conforme a la pretensión segunda, es que (i) la UNP profiera una resolución en la que efectúe una valoración debidamente motivada, conforme a los criterios previstos en el Decreto 1066 de 2015 y la jurisprudencia constitucional y (ii) restablezca el esquema de seguridad que estaba vigente antes de la expedición de la resolución 7303 de 2024.

69. En el escrito radicado el 22 de agosto de 2024, el señor Mosquera Marín argumentó que ninguna de estas solicitudes fue resuelta mediante la Resolución 7892 de 2024. Según el accionante, la Resolución 7892 de 2024 incurrió en defectos de motivación similares a aquellos que tenían las resoluciones 7303 y 9558 de 2023 (ver. Párr. 42 supra). Además, la Sala nota que mediante la Resolución 9892 de 2024 la UNP no reestableció las medidas de protección que estaban vigentes antes de las resoluciones 7303 y 9558 de 2023. Por el contrario, ratificó el esquema de seguridad dispuesto en estos actos administrativos. En tales términos, aun con la expedición de la Resolución 7892 de 2024, la Sala considera que la causa que motivó la acción de tutela persiste.

## 5. Examen de fondo

70. Delimitación del asunto objeto de revisión. La acción de tutela sub examine versa sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, vida, seguridad e integridad personales de Víctor Mosquera Marín. Según el accionante, la UNP desconoció sus derechos porque las Resoluciones 7303 de 2023, 9558 de 2023 y 7892 de 2024, en las que se redujo su esquema de seguridad, incurrieron en múltiples defectos de motivación. En particular, el accionante denunció que la UNP (i) no valoró de forma integral las variables de riesgos y amenaza, conforme a las pruebas que reposaban en el expediente administrativo, (ii) no precisó los puntajes por variable ni el porcentaje ponderado de riesgo, (iii) no justificó de forma suficiente las razones por las cuales era procedente reducir su esquema de seguridad y (iv) incurrió en un acto discriminación por razones políticas. Por otro lado, el señor Mosquera Marín aseguró que la Fiscalía General de la Nación ha sido negligente en las indagaciones relacionadas con las amenazas de las que ha sido víctima, lo que puso en riesgo su seguridad, debido a que permitió que los responsables de las amenazas continuaran libres y otorgó una base argumentativa para que la UNP redujera su esquema de protección.

71. Problema jurídico. En tales términos, la Sala debe resolver los siguientes problemas

jurídicos:

¿Mediante las resoluciones 7303 de 2023, 9558 de 2023 y 7892 de 2024, la UNP vulneró los derechos fundamentales de Víctor Mosquera Marín al debido proceso administrativo, a la igualdad, a la vida, y a la seguridad e integridad personales, al reducir su esquema de protección, presuntamente, con una justificación deficiente y una valoración incompleta de los factores de riesgo en su contra?

¿La FGN y las fiscalías delegadas accionadas vulneraron el derecho fundamental al debido proceso y a la seguridad personal por su presunta negligencia en las indagaciones con radicados 110016000050202250771 y 110016099157202410410?

72. Metodología de decisión. Para resolver la acción de tutela, la Sala seguirá la siguiente metodología. En primer lugar, la Sala analizará el contenido y alcance del derecho fundamental a la seguridad personal. En esta sección, la Sala hará especial énfasis en (i) las obligaciones a cargo de la UNP, (ii) los tipos de riesgos y de esquemas de protección, (iii) el procedimiento general de atención a las peticiones de medidas de protección, y (iv) las subreglas de decisión desarrolladas por la jurisprudencia constitucional, sobre el deber de motivación y de valoración integral de los factores de riesgo a cargo de la UNP (sección 5.1 infra). En segundo lugar, con fundamento en tales consideraciones, examinará si la UNP y la FGN vulneraron los derechos fundamentales del accionante (sección 5.2 infra). En tercer lugar, de encontrar probada la violación a los derechos del señor Víctor Mosquera, adoptará las órdenes de protección y remedios que correspondan (sección 6 infra).

#### 5.1. El derecho fundamental a la seguridad personal

73. La seguridad personal es un derecho fundamental innominado y autónomo. A pesar de que la Constitución no lo consagra de forma expresa en el Título II —Derecho, Garantías y Deberes—, la Corte Constitucional ha reconocido su existencia bajo el entendido de que tiene una relación intrínseca con la dignidad humana (art. 1 de la CP), así como con la obligación de garantizar el goce y ejercicio de los derechos fundamentales a la vida e integridad personal (arts. 2 y 11 de la CP). Por otra parte, este tribunal ha advertido que este derecho se encuentra consagrado en múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos que, de acuerdo con el artículo 93.1 de la Constitución, forman parte del bloque de constitucionalidad. En concreto, 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).

74. El derecho fundamental a la seguridad personal es aquel que asegura a todas las personas “protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar [...] los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad”. En virtud de este derecho, el Estado tiene el deber de “diseñar, adoptar e implementar las medidas necesarias para proteger las personas, así como de precaver y mitigar los riesgos a los que se vean expuestas”. En concreto, la Corte Constitucional ha reiterado que del derecho fundamental a la seguridad personal se derivan principalmente siete obligaciones de respeto, protección y garantía a cargo de las autoridades estatales. Estas obligaciones integran el ámbito de protección del derecho:

El derecho fundamental a la seguridad personal: obligaciones del Estado

El Estado debe:

1. 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. 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.
4. 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. 5. Evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario y tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.
6. 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. 7. La prohibición de adoptar decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas.

75. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el deber del Estado de garantizar la seguridad personal y adoptar medidas de prevención y protección no se activa ante la existencia de cualquier riesgo o contingencia. El ámbito de protección del derecho a la seguridad personal garantiza la adopción de medidas para precaver los riesgos extraordinarios y extremos, que son aquellos que se derivan de una amenaza. La Corte Constitucional ha reiterado que existe una amenaza cuando se constatan “hechos reales que, de por sí, impli[can] la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hagan suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro”.

## 5.2. El programa de Prevención y Protección de la UNP

76. El Decreto 4065 de 2011 creó la Unidad Nacional de Protección (UNP). La UNP es la entidad encargada del “Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección”. Este programa fue creado mediante el Decreto 4912 de 2011 y compilado en el Decreto 1066 de 2015. El Programa de Prevención y Protección tiene como propósito “proteger de manera oportuna, idónea y eficaz a las poblaciones que lo requieran, así como optimizar los recursos financieros, humanos y físicos”. En tales términos, desarrolla el derecho fundamental a la seguridad personal y operativiza las obligaciones de respeto, protección y garantía de las autoridades estatales (ver, párr. 73 supra).

77. El Decreto 1066 de 2015 define, entre otros, (i) los conceptos de amenaza y riesgo, así como los diferentes tipos de riesgo, (iii) los sujetos beneficiarios del programa y (iii) los esquemas de seguridad a los que tienen derecho los beneficiarios.

78. (i) Definición de amenaza y tipos de riesgo. La vinculación al Programa de Prevención y Protección a cargo de la UNP está “fundamentada en la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias”. El numeral 15 del artículo 2.4.1.2.3 del Decreto 1066 de 2015 dispone que el riesgo es la “[p]robabilidad 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”. Por su parte, numeral 3 ejusdem

define la amenaza como 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 y por cualquier medio”. Asimismo, establece los diferentes tipos de riesgo y precisa sus características:

## Tipos de riesgo

### 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 reunir las siguientes características:

1. 1. Específico e individualizable.
2. 2. Concreto, con base en acciones o hechos particulares y manifiestos, no en suposiciones abstractas.
3. 3. Presente, no remoto ni eventual.
4. 4. Importante, al amenazar bienes jurídicos protegidos.
5. 5. Serio, de materialización probable de acuerdo con las circunstancias del caso.
6. 6. Claro y discernible.
7. 7. Excepcional, es decir, que la “generalidad” de los individuos no lo deba soportar.
8. 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”.

79. (ii) Sujetos beneficiarios. De acuerdo con el artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015, son sujetos beneficiarios de protección en virtud del riesgo extraordinario o extremo al que se enfrentan, entre otros, (a) los dirigentes o activistas de grupos políticos, así como los directivos y miembros de organizaciones políticas de oposición de conformidad con la Ley 1909 de 2018, (b) los dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, víctimas, sociales, cívicas, comunales o de campesinos y (c) los apoderados o profesionales que participan en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH.

80. (iii) Las medidas de prevención, protección y urgencia. Los sujetos beneficiarios del programa en virtud del riesgo extraordinario o extremo al que se enfrentan tienen derecho a recibir medidas especiales para salvaguardar sus derechos. El Decreto 1066 de 2015 establece tres tipos de medidas especiales: prevención, protección y urgencia. Las medidas de prevención incluyen planes de prevención y de contingencia, cursos de autoprotección, patrullajes y revistas policiales. Las medidas de protección se materializan a través de, entre otros, esquemas de seguridad o protección, recursos físicos de soporte, medios de movilización, apoyo en reubicación temporal, apoyo de trasteo, medios de comunicación y blindajes a inmuebles. Las medidas de emergencia, por su parte, operan ante “casos de riesgo inminente y excepcional”. Suponen un trámite extraordinario, por medio del cual el Director de la UNP adopta, sin necesidad de la evaluación de riesgo y de conformidad con un enfoque diferencial, medidas provisionales de protección.

81. El artículo 2.4.1.2.11 del Decreto 1066 de 2015 dispone que existen seis tipos de esquemas de seguridad o protección que pueden ser otorgados a las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo:

## Tipo ligero

- Brinda seguridad a una sola persona.
- 1 escolta.
- 1 apoyo de transporte hasta por dos (2) SMLMV.

#### Tipo 3

- Brinda seguridad a una sola persona.
- 1 vehículo corriente o blindado.
- 1 conductor.
- 2 escoltas.

#### Tipo 1

- Brinda seguridad a una sola persona.
- 1 vehículo corriente.
- 1 escolta.

#### Tipo 4

- Brinda seguridad a una sola persona.
- 1 vehículo blindado
- 1 vehículo corriente
- 2 conductores
- Hasta 4 escoltas

#### Tipo 2

- Brinda seguridad a una sola persona.

- 1 vehículo blindado
- 1 conductor
- 1 escolta

#### Tipo 5

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

82. En cada caso, la UNP debe determinar cuál es el esquema de seguridad que corresponde conforme al procedimiento de calificación de riesgo regulado en el Decreto 1066 de 2015.

5.3. Garantías de debido proceso en el procedimiento ordinario de calificación de riesgo.  
Reiteración de jurisprudencia

i. (i) El procedimiento ordinario de calificación de riesgo

83. La UNP es la autoridad competente para determinar el nivel de riesgo al que está expuesta una persona y adoptar las medidas de prevención, protección y urgencia que correspondan para salvaguardar sus derechos. El artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015 regula el “procedimiento ordinario del programa de protección”, esto es, el procedimiento para la solicitud, evaluación y otorgamiento de medidas de protección. Este proceso consta de, principalmente, cinco etapas:

Procedimiento ordinario del programa de protección

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), 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. 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” (ver párr. 87 infra). La UNP implementa las medidas de protección mediante la suscripción de un acta de entrega de estas al protegido.

2. 2. La resolución se notifica al peticionario quien podrá interponer el recurso de reposición.

## Seguimiento y reevaluación

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.

84. La Corte Constitucional ha enfatizado que la UNP es la autoridad responsable de la calificación del nivel del riesgo, así como de la adopción y seguimiento de las medidas de prevención, protección o urgencia. El proceso de calificación del riesgo “es un trámite complejo que debe agotar varias etapas y en el que intervienen distintas entidades” y actores. De hecho, tanto el GVP como el CERREM, quienes participan en el proceso, “son cuerpos colegiados con presencia de varias autoridades y, para algunos casos particulares, también representantes de la sociedad civil”. Sin embargo, 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.

( ) El deber de motivación de los actos administrativos expedidos por la UNP que califican el nivel riesgo y otorgan medidas de protección

85. La UNP tiene un amplio margen de discrecionalidad para llevar a cabo la evaluación del nivel del riesgo y determinar las medidas de protección que deben ser adoptadas en favor de los peticionarios. Lo anterior, dado que es la entidad que “cuenta con la infraestructura técnica necesaria, así como también con el material probatorio, los elementos y el personal técnico y profesional especializado a efectos de proferir una valoración ajustada a la situación real de seguridad”. Este margen de discrecionalidad, sin embargo, no es absoluto. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional reiterada y uniforme, en el trámite ordinario del programa de protección la UNP debe respetar el derecho fundamental al debido proceso administrativo de los peticionarios, conforme al artículo 29 de la Constitución. Esto implica que la UNP debe atender las garantías mínimas que se derivan de este derecho, a saber: (i) el principio de legalidad, (iii) el derecho de defensa y contradicción, (iii) el deber de motivación, (v) la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos, (vi) el derecho a impugnar las decisiones y, por último, (vii) el plazo razonable.

86. La Corte Constitucional ha resaltado la importancia del deber de motivación en el

procedimiento ordinario del Programa de Prevención y Protección. Este deber exige a la UNP exponer de manera suficiente, razonada, congruente, clara, detallada y precisa” las razones de hecho y de derecho que fundamentan su decisión. En particular, la Sala resalta cuatro subreglas de decisión desarrolladas por la jurisprudencia constitucional, relacionadas con exigencias probatorias y sustanciales de motivación a cargo de la UNP:

87. Subregla 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. Los factores de riesgo y amenaza que deben ser tenidos en cuenta fueron sistematizados por la UNP mediante un instrumento denominado “matriz de calificación”. La idoneidad de este instrumento ha sido validada por la jurisprudencia constitucional. La matriz de calificación está dividida en tres secciones. La primera, denominada amenaza, busca examinar si la amenaza es real y si está individualizada, quién es el presunto autor y si sus condiciones permiten fijar la inminencia del ataque. La segunda, sobre el riesgo específico, determina la visibilidad y el perfil del peticionario, es decir, qué rol cumple dentro de su comunidad u organización, qué decisiones toma y el contexto en que se encuentra inmerso. La tercera evalúa la vulnerabilidad, esto es, la exposición al peligro de la persona.

88. Los tres ejes de la matriz de calificación se dividen en 19 variables de análisis, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Matriz de calificación

Eje

Variables que se analizan

Amenaza

1. 1. Realidad de la amenaza y las evidencias verificadas
2. 2. Individualidad de la amenaza
3. 3. Presunto acto generador de la amenaza

4. 4. Capacidad del actor para materializar la amenaza

5. 5. Interés del generador de la amenaza en el evaluado

6. 6. Inminencia de la materialización de la amenaza

#### Riesgo específico

1. Condición

2. Factor diferencial y de género

3. Perfil

4. Antecedentes personales del riesgo

5. Análisis de contexto

6. Riesgo de afectación de los derechos del peticionario

#### Vulnerabilidad

1. Conductas y comportamientos

2. Permanencia en el sitio de riesgo

3. Vulnerabilidad asociada al entorno residencial

4. Vulnerabilidad asociada al entorno

6. Vulnerabilidad en los desplazamientos

7. Vulnerabilidades marginales del núcleo familiar (hogar)

El porcentaje ponderado de riesgo se obtiene de la suma de las variables en una escala de 15% a 100%, la cual se clasifica de la siguiente forma: (a) riesgo ordinario (15% a 50%), (b) riesgo extraordinario (51% a 80%) y (c) riesgo extremo (81% a 100%).

89. Al llevar a cabo la calificación del riesgo, la UNP debe tener en cuenta todas las variables

descritas y “realizar un análisis pormenorizado e integral de las mism[a]s, con fundamento en estudios técnicos que permitan determinar su naturaleza, alcance e intensidad”. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la omisión injustificada de alguna de las variables en la valoración, así como la valoración defectuosa de los medios de prueba para determinar la incidencia de alguna de ellas en la calificación del riesgo, constituyen una violación al derecho fundamental al debido proceso.

90. El archivo de las investigaciones por el delito de amenaza, o la falta de avance, no debe ser un criterio determinante para concluir que el peticionario no está en una situación de amenaza. La Corte Constitucional ha enfatizado que la UNP no debe conferir “un valor mayúsculo al hecho de que los procesos por amenazas ante la Fiscalía General no hayan conducido a resultados tangibles”. Asimismo, ha reconocido que existen altos niveles de impunidad en relación con delitos de amenazas, lo que sugiere que el “estancamiento de las investigaciones judiciales [no es] razón suficiente para desvirtuar la amenaza real sobre una persona”. En tales términos, ha reiterado que la “lentitud o ineficacia del proceso penal no debe entonces trasladarse al solicitante de la protección”. Esta subregla de decisión ha sido reiterada en, entre otras las sentencias T-469 de 2020, T-111 de 2021 y T-123 de 2023.

91. Subregla 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. Esta exigencia busca garantizar el derecho de contradicción del solicitante y, en concreto, “la posibilidad de [contar con] todos los elementos para controvertir las determinaciones [de la UNP] ante las instancias judiciales”. La Corte Constitucional ha enfatizado que, para cumplir con esta exigencia de motivación, 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 las razones que soportan la decisión [y] valorar de manera técnica y específica las particularidades del caso y el contexto en que se encuentra”. Esta subregla de decisión ha sido reiterada en, entre otras, las sentencias T-111 y T-239 de 2021, T-123 y T-314 de 2023.

92. Subregla 3. La UNP debe adoptar medidas de protección que sean idóneas y eficaces. 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”. El principio de eficacia, por su parte, implica que las medidas deben tener como “propósito

prevenir la materialización de los riesgos o mitigar los efectos de su eventual consumación”. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en aquellos casos en los que en el marco de un trámite de reevaluación la UNP concluya que algunas medidas deben finalizarse, debe (i) motivar de forma suficiente y objetiva la procedencia de la reducción de los esquemas de seguridad, así como (ii) la idoneidad y eficacia de las medidas de protección que se mantengan. La Corte Constitucional ha enfatizado que, en principio, la reducción de los esquemas de seguridad debe fundarse en una disminución relevante y probada del nivel de riesgo. En este sentido, 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. Esta subregla de decisión ha sido reiterada en, entre otras, las sentencias T-239 de 2021, T-123 y T-314 de 2023.

93. Subregla 4. La UNP debe aplicar el principio de enfoque diferencial (Decreto 1066 de 2015, art. 2.4.1.2.2, núm. 8) cuando los peticionarios tengan la calidad defensores de derechos humanos. Conforme al artículo 2.4.1.2.2 del Decreto 1066 de 2015, el principio de enfoque diferencial implica que, para la calificación del 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”.

94. La Corte Constitucional ha reiterado que el criterio fundamental para establecer si una persona es o no defensora de derechos humanos consiste en la actividad que lleva a cabo, sin importar su género, origen, pertenencia a instituciones públicas u organizaciones sociales acreditadas, o remuneración. En este sentido, ha definido a las personas defensoras de derechos humanos como aquellas que reciben “el reconocimiento de su comunidad para dirigir, orientar y coordinar procesos colectivos que mejoran la calidad de vida de la gente, defienden sus derechos con el fin de construir sociedades más justas e igualitarias, a través de iniciativas diversas, como la protección del medio ambiente, la recuperación del territorio, la participación política o los derechos de las víctimas”, en especial, del conflicto armado, y la promoción de los derechos de “grupos poblacionales tradicionalmente marginados”.

95. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el enfoque diferencial implica, entre otras, que existe una presunción de riesgo a favor de ciertas personas o grupos. En virtud de

la presunción de riesgo, de un lado, 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”. Por otra parte, si subsiste una duda razonable sobre el nivel de amenaza que enfrenta una persona, en coherencia con el principio pro persona, la UNP debe 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 un riesgo extraordinario.

96. Remedios. La Corte Constitucional ha sostenido que, si se constata el incumplimiento de algunas de las subreglas del deber de motivación descritas, el juez debe amparar los derechos del peticionario y dejar sin efectos las resoluciones cuestionadas. Asimismo, ha precisado que el juez de tutela puede adoptar dos tipos de remedios:

96.1. 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.

96.2. 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. 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; (iv) se comprueban circunstancias no valoradas por la entidad; (v) la adopción de medidas de protección por organismos como la CIDHy/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”.

\* Al evaluar los factores de amenaza, la UNP “efectuó un razonamiento inexacto y que no se aviene a la información recolectada mediante la matriz técnica”. Esto, porque omitió valorar (a) dos eventos que, según el accionante, constituían amenazas y (b) la incidencia de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo en la situación concreta del accionante.

\* La UNP no dio a conocer “al interesado cuál era su porcentaje de nivel de riesgo, de conformidad con el Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo”. La Sala constató que la UNP solo reveló el porcentaje específico de riesgo al accionante mediante la resolución que resolvió el recurso de reposición, pero, “para entonces, el interesado ya no tenía posibilidad de refutar ese indicador”. En cualquier caso, la UNP tampoco indicó el valor de cada uno de los factores ponderados para el resultado final, lo que le impidió cuestionar los criterios que la UNP empleó en su decisión.

\* La reducción en el esquema de seguridad obedeció a una presunta disminución porcentual del 1,67% en el nivel del riesgo. La Sala reconoció que, aunque objetivamente dicho porcentaje disminuyó, la UNP no “precisó los motivos por los cuales esa variación significa, por sí misma, que la seguridad del accionante ya no debe garantizarse a través de un escolta. Tampoco esbozó alguna escala o criterio que permita establecer las medidas a instaurar cuando el nivel de riesgo presenta oscilaciones que, como la mencionada, son aparentemente insustanciales”.

98. Con fundamento en tales consideraciones, la Sala Segunda resolvió ordenar a la UNP (i) llevar a cabo un nuevo estudio de riesgo que concluyera con un acto administrativo debidamente motivado, en especial, con la precisión del porcentaje de riesgo y la justificación de idoneidad de las medidas de protección y (ii) restablecer provisionalmente el esquema de protección anterior.

99. En síntesis, existe un deber de rigurosa motivación a cargo de la UNP. Este deber de motivación cumple, al menos, dos fines constitucionales. De un lado, tiene como propósito “evitar posibles arbitrariedades o abusos de autoridad de la entidad que los profiere, en tanto le impone la obligación de resolver situaciones jurídicas con base en argumentos racionales y razonables”. Por otra parte, “asegura que cuando está en discusión la disposición de un



derecho, el afectado cuente con todas las condiciones sustanciales y procesales para la defensa de sus intereses, en el evento que requiera controvertir la decisión”.

## 6. Caso concreto

100. En el presente acápite, la Sala examinará si la UNP y la FGN vulneraron los derechos fundamentales del señor Mosquera Marín a la vida, a la igualdad, al debido proceso y a la seguridad e integridad personales. A dichos efectos, y conforme a los hechos vulneradores denunciados por el accionante, la Sala dividirá el examen en dos secciones. En la primera, estudiará si en las resoluciones 7303 de 2023, 9558 de 2023 y 7892 de 2024, la UNP desconoció el deber de motivación. En la segunda, evaluará si la Fiscalía General de la Nación incurrió en una presunta falta de diligencia en el trámite de las indagaciones penales de las denuncias por amenazas que el señor Mosquera Marín ha interpuesto. En cada sección, la Sala resumirá las posiciones de las partes, reiterará las reglas de decisión relevantes y luego llevará a cabo el examen correspondiente.

### 6.1. El presunto desconocimiento de la UNP del deber de motivación en la calificación del nivel de riesgo

101. El señor Mosquera Marín argumenta que en las resoluciones 7303 de 2023, 9558 de 2023 y 7892 de 2024, la UNP incurrió en, principalmente, cuatro defectos de motivación. Primero, llevó a cabo una valoración defectuosa de los factores de riesgo. Esto porque omitió algunos variables relevantes o bien porque, al examinar la inminencia de la amenaza, valoró de forma irrazonable las pruebas que reposaban en el expediente administrativo. Segundo, la UNP (i) no especificó el porcentaje ponderado de riesgo, ni los puntajes a cada variable y (ii) motivó de forma insuficiente las conclusiones sobre la calificación del riesgo. Tercero, la UNP no expuso de forma clara y suficiente las razones por las cuales la reducción del esquema de seguridad era procedente. Cuarto, la UNP desconoció el derecho a la igualdad, porque las resoluciones incurrieron en un acto de discriminación por opinión política. A continuación, la Sala examinará de forma independiente cada una de estas alegaciones:

#### i. (i) La valoración probatoria de las variables de riesgo, amenaza y vulnerabilidad

102. La matriz de calificación de riesgo diseñada por la UNP establece 19 variables de riesgo, amenaza y vulnerabilidad (párr. 87, supra). 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. La UNP debe “realizar un análisis pormenorizado e integral de las mism[a]s, con fundamento en estudios técnicos que permitan determinar su naturaleza, alcance e intensidad”. La omisión injustificada de alguna de las variables, o la valoración defectuosa o irrazonable de los medios de prueba para determinar la incidencia de alguna de ellas en la calificación del riesgo, constituyen una violación al derecho fundamental al debido proceso.

103. La Sala advierte que las pruebas que reposan en el expediente demuestran que la UNP no cumplió con este deber. Esto, porque (a) valoró de forma irrazonable la falta de avances en las indagaciones penales, (b) omitió analizar la Alerta Temprana 019 de 2023, (c) no tuvo en cuenta la naturaleza de los casos en los que el señor Mosquera Marín representa presuntas víctimas de grupos criminales de alta peligrosidad y, por último, (d) no valoró la vulnerabilidad asociada a los desplazamientos del señor Mosquera Marín.

a. (a) La UNP valoró de forma irrazonable la falta de avances en las indagaciones penales

104. La Corte Constitucional ha reiterado que el archivo de las investigaciones por el delito de amenaza, o la falta de avance en las indagaciones, no debe ser un criterio determinante en la calificación del riesgo al que se enfrenta un peticionario (ser subregla 1 supra párr. 89). En particular, este tribunal ha reiterado que la UNP no debe conferir “un valor mayúsculo al hecho de que los procesos por amenazas ante la Fiscalía General no hayan conducido a resultados tangibles”. Asimismo, ha reconocido que existen altos niveles de impunidad en relación con los delitos de amenazas, por lo que el “estancamiento de las investigaciones judiciales [no es] razón suficiente para desvirtuar la amenaza real sobre una persona”. En este sentido, ha enfatizado que la “lentitud o ineficacia del proceso penal no debe [...] trasladarse al solicitante de la protección”.

105. La Sala considera que la UNP desconoció esta regla jurisprudencial. Esto es así, porque una de las principales razones por las cuales concluyó que el nivel de riesgo al que se enfrentaba el señor Mosquera Marín había disminuido y no era inminente fue, precisamente, que las denuncias penales por el delito de amenaza que el accionante interpuso habían sido archivadas. En efecto, la Sala advierte que en la Resolución 7303 de 2023 la UNP hizo referencia, por lo menos en tres ocasiones, a la falta de avances en las indagaciones penales

a cargo de la FGN. Además, se refirió al archivo y falta de avances en las indagaciones penales al momento de exponer la conclusión sobre el nivel del riesgo. Al respecto, señaló que:

“[C]abe aclarar que en las actividades de campo se pudo establecer que se disminuye su nivel del riesgo en comparación al estudio del nivel del riesgo anterior, debido a que no se cuenta con elementos suficientes para la convalidación de una amenaza clara, concreta, directa e individualizable, no se pudo determinar que los mensajes recibidos provienen de su representación en los casos de que adelante, las autoridades consultadas no tienen conocimiento de situaciones de riesgo, y adicionalmente los hechos expuestos en estudios anteriores y que fueron denunciadas ante la Fiscalía General de la Nación, se archivaron por tratarse de una conducta atípica. Por tanto, se hace necesario ajustar las medidas de protección conforme a la ponderación de la matriz de riesgo” (énfasis añadido).

106. En el mismo sentido, en la contestación a la acción de tutela, así como en los informes de respuesta a los autos de prueba, la UNP reiteró este argumento. Sostuvo que la conclusión sobre el nivel de riesgo del accionante, así como la reducción del esquema de seguridad, se fundó principalmente en el archivo y falta avance de las investigaciones penales. Según la accionada, esta circunstancia demostraba que el accionante no se enfrentaba a una situación inminente de amenaza.

107. La Sala considera que la incidencia que la UNP confirió a la falta de avances de las denuncias penales es irrazonable. Como se expuso, la Corte Constitucional ha reiterado que este tipo de razonamiento desconoce el debido proceso de los peticionarios, dado 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 desvirtúa la situación de riesgo y (ii) traslada al peticionario de medidas de protección la lentitud o ineficacia del proceso penal. Por lo demás, la Sala considera que, en este caso, dicho razonamiento desconoce la presunción de riesgo de la que era titular el señor Mosquera Marín, en su calidad de defensor de derechos humanos. Esto, porque el archivo de las denuncias penales implicaba, a la sumo, que existía una duda sobre la inminencia y posible materialización del riesgo. Dicha duda debía resolverse en favor -no en contra- del peticionario.

108. Por otra parte, la Sala observa que, en este punto, el examen de la UNP es incongruente

con el que había sido llevado a cabo en resoluciones anteriores. La Sala resalta que, conforme a la matriz de calificación, los “antecedentes personales del riesgo” de los peticionarios es una de las variables que debe ser tomada en cuenta por la UNP al momento de llevar a cabo la revaluación del nivel de riesgo de los beneficiarios del programa (ver párr. 87 supra). En este caso, la Sala advierte que desde el año 2016, la UNP había mantenido el esquema de seguridad del señor Mosquera Marín con fundamento en que, justamente, había sido víctima de amenazas que habían sido o estaban siendo investigadas por la FGN. Al respecto, la Sala nota que, por ejemplo, en la Resolución 5117 de 2022 —resolución anterior a la 7303 de 2023—, la conclusión de la UNP sobre el nivel de riesgo del accionante estuvo fundada, principalmente, en la existencia de una denuncia penal por amenazas que se encontraba activa (Rad. 110016000050202250771). En esta resolución, la UNP no le dio un valor mayúsculo al hecho de que algunas de las anteriores denuncias penales por amenazas que el accionante interpuso habían sido archivadas.

109. El estudio que la UNP efectuó en las resoluciones 7303, 9558 de 2023 y 7892 de 2024 contrasta con el que quedó consignado en la Resolución 5117 de 2022. Esto, porque, se reitera, en las resoluciones cuestionados la UNP (i) le otorgó un valor mayúsculo al archivo de algunas denuncias y (ii) omitió que existía por lo menos una denuncia activa ante la FGN. La Sala reconoce que la existencia de esta denuncia no implica, necesariamente, que el nivel de riesgo del accionante se haya mantenido o hubiera incrementado. Sin embargo, habida cuenta de los antecedentes de riesgo del accionante, la UNP tenía la carga de explicar, de forma clara y suficiente, las razones por las cuales, a diferencia de lo que había concluido en resoluciones pasadas, consideraba que esta denuncia no tenía ninguna incidencia en la reevaluación del riesgo. La UNP, sin embargo, no cumplió con este deber.

(b) La UNP omitió las alertas tempranas que emitió la Defensoría del Pueblo

110. El Decreto 2124 de 2017 dispone que el componente de Alertas Tempranas a cargo de la Defensoría del Pueblo tiene como propósito principal “advertir oportunamente los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad; libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con enfoque de género, territorial, diferencial, étnico, y orientación sexual e identidad de género, con el fin de contribuir al desarrollo e implementación de estrategias de prevención por parte de las autoridades, así como el desarrollo de capacidades sociales para la autoprotección. Para lo

anterior la Defensoría del Pueblo emitirá de forma autónoma Alertas Tempranas bajo sus competencias constitucionales y legales”. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, al calificar el riesgo, la UNP debe tener en cuenta las alertas tempranas que emite la Defensoría del Pueblo y determinar su incidencia en la situación los peticionarios.

111. La Sala advierte que las pruebas que reposan en el expediente evidencian que, al calificar el nivel de riesgo del señor Mosquera Marín, la UNP no examinó la incidencia de la alerta temprana AT 019 de 2023. Asimismo, ignoró el oficio 10-0843-23 que la Defensoría del Pueblo remitió el 16 de noviembre de 2023.

112. El 19 de mayo de 2023, la Defensoría del Pueblo emitió la alerta temprana AT-019 de 2023. En esta alerta se indicó que, entre otras cosas, Antioquia era el segundo departamento con tasa más alta de homicidios de personas defensoras de derechos humanos del país, con 75 decesos violentos, mientras que Cesar, La Guajira, Córdoba y Magdalena tuvieron 11, 10, 9 y 8 homicidios respectivamente, entre 2019 y 2022. Además, la Defensoría del Pueblo precisó que buena parte del departamento Antioquia estaba en riesgo extremo, mientras que la mayor parte de Magdalena, Córdoba y La Guajira presentaban situaciones de riesgo alto. Por otro lado, certificó que las localidades de Usaqué —donde vive el accionante—, Bosa, Kennedy, Los Mártires, La Candelaria, Santa Fe y Ciudad Bolívar, en Bogotá, presentaban riesgo “extremo”.

113. El 14 de noviembre de 2023, la Defensoría del Pueblo remitió un oficio a la UNP en el que solicitó evaluar nuevamente el nivel de riesgo de Víctor Mosquera Marín. En este oficio, la Defensoría del Pueblo se refirió a alerta temprana AT-019 de 2023 y sugirió que los derechos del señor Mosquera Marín podrían verse afectados por la situación de orden público a nivel nacional:

“(…) el Sistema de Alertas Tempranas ha recibido información que presuntamente podría ver involucrado los derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad de defensores de derecho[s] humanos que han adelantado ejercicios de defensa de personas que han ejecutado las acciones de política pública destinadas a la promoción, la protección y disfrute de uno o varios derechos humanos, como civiles, políticos, económicos, ambientales, sociales y culturales, de un individuo o un grupo y de las libertades fundamentales en todo el territorio nacional.

Nos referimos al caso en particular del abogado y defensor de derechos humanos, VICTOR MOSQUERA MARIN, quien solicitó a la Defensoría del Pueblo que se preste acompañamiento al proceso de expedición de la Resolución 7303 de 2023”.

114. La Sala constata que la UNP descartó la incidencia de alerta temprana en la calificación del riesgo del señor Mosquera Marín. Lo anterior, con fundamento en que no hacía mención expresa al accionante. En efecto, en la Resolución 7303 de 2023 la UNP indicó que, en la evaluación del riesgo, “se tuvo en cuenta su condición poblacional como apoderado que particip[a] en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, [...], en conjunto con la alerta temprana emitida por la Defensoría del Pueblo AT 019-23 a nivel nacional, sin que en esta se haga mención directa del valorado” (énfasis añadido). Luego, durante el trámite de revisión, reiteró que tuvo en cuenta la Alerta Temprana 019 de 2023, sin embargo, resaltó que “que dicho documento no hace una referencia directa al abogado” accionante. Por último, en la Resolución 7892 de 2024, reiteró que tuvo en cuenta las alertas tempranas que Defensoría del Pueblo había expedido, pero insistió en que estas “no lo involucra[ban] directamente”.

115. La Sala discrepa de la posición de la UNP. La Sala reitera que, conforme a la jurisprudencia constitucional, la UNP tiene la obligación de valorar la incidencia de las alertas tempranas —de carácter general— emitidas por la Defensoría del Pueblo en la situación concreta —de carácter particular— del peticionario. Esto implica que la UNP está obligada a, motu proprio, contrastar la información consignada en la alerta temprana con la situación del peticionario y, con fundamento en dicho examen, determinar su incidencia en la calificación del riesgo. Es irrazonable exigir que una Alerta Temprana mencione expresa y específicamente a un peticionario, para que sea tomada en cuenta en el proceso de calificación del riesgo. Esto es así, fundamentalmente porque las alertas tempranas no son un mecanismo individualizado de valoración del riesgo, por lo que no es usual que mencionen de forma expresa a personas naturales.

116. En cualquier caso, la Sala advierte que la UNP ignoró de forma injustificada el oficio de 16 de noviembre de 2023. En este oficio, la Defensoría del Pueblo (i) refirió la alerta temprana AT-019 de 2023 y (ii) señaló de forma expresa que los hechos que motivaron la expedición de dicha alerta sugerían que el señor Mosquera Marín se enfrentaba a riesgos de afectación a sus derechos. Ahora bien, la Sala reconoce que este oficio fue remitido después

de la expedición de la resolución 7303 de 2023, por lo que la UNP no pudo tenerla en cuenta al expedir este acto administrativo. Sin embargo, la UNP ya había recibido este oficio para la fecha en la que profirió la resolución 9558 de 2023, que resolvió el recurso de reposición. No obstante, sin justificación atendible, la UNP no tuvo en cuenta este oficio. Asimismo, se reitera, en la Resolución 7892 de 2024 la UNP tampoco hizo ninguna referencia a este oficio, sino que por el contrario se limitó a señalar que las alertas tempranas no involucraban al señor Mosquera Marín.

(c) La UNP no tuvo en cuenta la naturaleza de los casos en los que el señor Mosquera Marín representa presuntas víctimas de grupos criminales de alta peligrosidad

117. El señor Mosquera Marín argumentó que la UNP no tuvo en cuenta la exposición pública y el riesgo que genera su labor como abogado, en casos nacionales e internacionales, en los que (i) representa a miembros de la oposición y (ii) denuncia delitos cometidos por “estructuras criminales, grupos delincuenciales y grupos armados organizados de máxima peligrosidad”.

118. La Sala comparte la alegación del accionante. En la Resolución 7303 de 2023, la UNP reconoció que el accionante alegó que es “apoderado en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de DH o infracciones al DIH”, ante tribunales internacionales. Sin embargo, ignoró la peligrosidad de las contrapartes de varios de sus procesos. Lo anterior, pese a que el señor Mosquera Marín (i) manifestó y aportó prueba de que es apoderado de individuos que denuncian las actuaciones de integrantes de las FARC, el ELN, grupos paramilitares, la Oficina de Envigado, el Clan del Golfo y bandas de crimen organizado y (ii) argumentó que, presuntamente, sus amenazas estaban derivadas de estas labores. La UNP no corrigió este defecto en la Resolución 9558, incluso a pesar de que el accionante lo puso de presente en el recurso de reposición.

119. La Sala advierte que esta omisión probatoria y de motivación se mantuvo en la Resolución 7892 de 2024. En efecto, en esta resolución la UNP señaló que “sus poderdantes ostentan cierto grado de representatividad”, sin embargo, consideró que “no se evidencia un riesgo concreto ya que no hace manifestaciones en contra de grupos armados, siendo su labor netamente jurídica en defensa de sus representados”. En criterio de la Sala, esta conclusión es manifiestamente irrazonable. Esto es así, porque parte de la premisa de que al

examinar el riesgo al que se enfrenta un abogado defensor de derechos humanos, la peligrosidad de los grupos que fungen como contraparte de sus representados es irrelevante. Esta premisa es contraevidente y desconoce que no es infrecuente que, como estrategia de retaliación ante demandas judiciales, los grupos criminales busquen amedrentar a los abogados representantes de las víctimas. Esto es justamente lo que el accionante ha denunciado desde el año 2016. Según el señor Mosquera Marín, las amenazas que ha recibido han estado encaminadas, justamente, a que renuncie a sus funciones de representación judicial. En tales términos, a juicio de la Sala esto implicaba, cuando menos, que la UNP debía determinar la incidencia de este factor en la calificación del riesgo, no que descartara, sin más, su relevancia.

(d) La UNP no tuvo en cuenta la vulnerabilidad asociada a los desplazamientos del señor Mosquera Marín

120. La Sala reitera que la “vulnerabilidad en los desplazamientos” es una de las variables que forman parte del tercer eje de la matriz de calificación (ver párr. 87 supra). Esto supone que la UNP debe determinar, de forma clara, expresa y suficiente si el peticionario debe llevar a cabo desplazamientos en el territorio para el desarrollo de sus funciones, así como cuál es la incidencia de dichos desplazamientos en su situación de riesgo.

121. La Sala considera que la UNP no satisfizo esta carga. La Sala advierte que, en el escrito de tutela, así como en el marco del procedimiento administrativo, el accionante manifestó que el ejercicio de sus funciones como abogado le exige desplazarse a zonas de alta peligrosidad, tales como los departamentos del Atlántico, Antioquia, Magdalena, Córdoba y Cesar. En estos departamentos hacen presencia algunos de los grupos a quienes su representados en casos ante tribunales nacionales e internacionales atribuyen la responsabilidad de múltiples ilícitos. Por esta razón, el señor Mosquera Marín aseguró que “cuando más vulnerable estoy es en mis desplazamientos a diferentes lugares dentro y fuera de Bogotá”.

122. A pesar de lo anterior, la Sala advierte que en las resoluciones cuestionadas la UNP no llevó a cabo una valoración seria y suficiente de esta variable de riesgo. Por el contrario, la UNP se limitó a afirmar, sin ningún análisis, que había tenido en cuenta las zonas en las que el accionante ejercía sus funciones, así como los desplazamientos que frecuentemente



realizaba. La siguiente tabla sintetiza las consideraciones que la UNP efectuó en cada una de las resoluciones, en relación con esta variable:

## Vulnerabilidad asociada a la zona geográfica y desplazamientos

### Resolución 7303 de 2023

La UNP se limitó a señalar que de “otra parte, se tuvo en cuenta su condición poblacional como apoderado que participe en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario [...] su lugar de arraigo, el contexto de la zona de residencia y sus desplazamientos”. Agregó 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 y 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”. Por otro lado, sostuvo que el CERREM “analizó la situación de riesgo [...] el entorno en donde realiza actividades y/o trabaja, el entorno social y comunitario y los traslados que realiza para la ejecución de sus actividades”.

### Resolución 9558 de 2023

La UNP insistió en que la Resolución 7303 de 2023 “tuvo en cuenta el contexto de la zona en la que reside y desarrolla sus actividades derivadas de la condición poblacional por la cual fue valorado, su visibilidad, los desplazamientos que realiza, la información suministrada por las diferentes entidades y autoridades consultadas”. Agregó que las medidas de protección dependen de las “condiciones de modo, tiempo y lugar dentro de las cuales las personas realizan sus desplazamientos y ejercen sus actividades diarias”.

### Resolución 7892 de 2024

La UNP manifestó que “valoró su entorno residencial, laboral, social y familiar, y se analizaron los desplazamientos que realiza el valorado los desplazamientos que realiza en Bogotá y a nivel nacional e internacional, se tiene en cuenta sus entornos, su visibilidad, su exposición a medios abiertos, los entornos que frecuenta el ponderado, donde aún según las

autoridades se tiene identificada la presencia de grupos armados al margen de la ley”. Reiteró que las medidas de protección dependen de, entre otros, “las condiciones de modo, tiempo y 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”. Insistió que el CERREM “analizó la situación de riesgo [...]el entorno en donde realiza actividades y/o trabajo, el entorno social y comunitario y los traslados que realiza para la ejecución de sus actividades”.

123. Como puede verse, la UNP se limitó a asegurar, sin ningún análisis adicional, que tuvo en cuenta esta variable de vulnerabilidad. Sin embargo, la UNP no llevó a cabo un examen específico sobre las condiciones de orden público de los departamentos y localidades en las que el accionante desempeña sus labores. Tampoco estudió, si quiera mínimamente, el riesgo que el desplazamiento por carretera podía suponer para el señor Mosquera Marín. Lo anterior, pese a que, se reitera, (i) en los departamentos que el accionante frecuenta hacen presencia los grupos criminales a quienes los representados del señor Mosquera Marín atribuyen la responsabilidad de múltiples ilícitos y (ii) según el relato del accionante, existen indicios de que estos grupos serían responsables de las amenazas de las que presuntamente ha sido víctima.

124. Por otra parte, la Sala advierte que el examen de esta variable contrasta drásticamente con el examen que la UNP había llevado a cabo en la Resolución 5117 de 2022. En esta resolución, la UNP reconoció que la “ardua labor en la defensa de los derechos humanos de las víctimas en su calidad de Apoderado Judicial” ha provocado “advertencias, amenazas e intimidaciones por parte de actores armados que operan en el País”, por lo que sus “vulnerabilidades se deben tener en cuenta como lo es [...] [las] molestias a los actores armados [...] [y que] abandera proceso organizativos por su perfil, los desplazamientos que realiza en un contexto hostil, marcado por el conflicto armado interno, así mismo, la presencia de grupos armados al margen de la Ley [...]” (énfasis añadido). Como puede verse, a diferencia de las resoluciones cuestionadas, en la Resolución 5117 de 2022 la UNP (i) tuvo en cuenta la situación de orden público de las zonas a las que el accionante debe desplazarse y (ii) confirió un valor relevante a esta variable en la calificación del riesgo. Naturalmente, la UNP podía cambiar de opinión. Sin embargo, hacerlo exigía cumplir con una carga de motivación que la UNP no satisfizo.

125. Por último, la Sala advierte que los argumentos que la UNP ha presentado en el marco del trámite de revisión en relación con la incidencia que esta variable tuvo en la calificación del riesgo son contradictorios. En respuesta al auto de pruebas del 25 de junio de 2024, el analista de riesgo que participó en la elaboración de la Resolución 7303 de 2023 afirmó que la información de desplazamientos del accionante a otras regiones del país “fue contemplada y por lo cual se le otorgó la máxima calificación en lo relacionado a las vulnerabilidades en donde el ciudadano desempeña sus actividades laborales”. Sin embargo, luego, dentro del mismo documento, la UNP aseguró que el puntaje que asignó a la variable de “vulnerabilidad en los desplazamientos” fue “calificación 2. Media”. Esta incongruencia en la información remitida en sede de revisión refleja que la UNP valoró de forma incompleta e incongruente la incidencia de esta variable de vulnerabilidad en el nivel de riesgo del accionante.

126. En síntesis, la Sala concluye que la UNP no cumplió con el deber de llevar a cabo un análisis riguroso, integral, completo y pormenorizado de todos los factores de riesgo que pueden incidir en la situación de amenaza que un peticionario de medidas de protección enfrenta. Para la Sala es evidente que la UNP omitió analizar la Alerta Temprana AT 019 de 2023 en articulación con los desplazamientos del accionante. Además, atribuyó un valor desproporcionadamente alto a la falta de avances en las indagaciones penales sobre las amenazas de las que el accionante ha sido víctima. Por otro lado, no tuvo en cuenta los riesgos que suponían los casos en los que el accionante participa, y no estudió de forma clara y suficiente los desplazamientos del señor Mosquera Marín y las necesidades de seguridad que estos conllevan.

(24) La motivación en la calificación individual y ponderada del nivel de riesgo

127. La Sala reitera que conforme a la jurisprudencia constitucional, la UNP está obligada a exponer de forma clara, coherente y objetiva las razones con fundamento en las cuales decide sobre la calificación del nivel de riesgo del peticionario. Para cumplir con esta exigencia de motivación, 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 las razones que soportan la decisión [y] valorar de manera técnica y específica las particularidades del caso y el contexto en que se encuentra”. La Corte Constitucional ha reiterado que en virtud de esta exigencia de motivación, la UNP tiene la obligación de precisar el puntaje que asigna a cada una de las variables —riesgo, amenaza,

vulnerabilidad— de la matriz de calificación y especificar el “porcentaje de riesgo ponderado” que arroje la evaluación (ver subregla 2 párr. 90 supra).

128. La Sala considera que la UNP no cumplió con esta exigencia de motivación. Esto, por dos razones: (a) la UNP no explicitó el puntaje que asignó a cada una de las variables de la matriz de calificación y tampoco precisó el porcentaje de riesgo ponderado y (b) la motivación de la calificación del riesgo es incongruente y desconoce las características del tipo de riesgo previstas en el Decreto 1066 de 2015.

129. (a) En la Resolución 7303 de 2023, la UNP no explicitó el puntaje que asignó a cada una de las variables de la matriz de calificación y tampoco precisó el porcentaje de riesgo ponderado. Al contrario, se limitó a (i) referir, de forma general, los rangos de porcentajes de cada tipo de riesgo (ordinario, extraordinario, extremo) y (ii) resaltar que no todas las personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario se enfrenten al mismo nivel de riesgo porcentual ponderado:

“Que posterior a las actividades de campo, el analista encargado del desarrollo de la evaluación de riesgo, sistematizó la información analizada en el Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo, que es el mecanismo concebido para valorar el riesgo, según lo expresado por la honorable Corte Constitucional, en cual determina tres tipos de resultados: ordinario, extraordinario o extremo, de acuerdo con la siguiente escala: hasta 49% (Riesgo Ordinario), de 50% a 79% (Riesgo Extraordinario) y 80% a 100% (Riesgo Extremo); en tal sentido, es pertinente resaltar que en los rangos de extraordinario y de extremo hay diferentes niveles de intensidad del riesgo, 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, ratificar, ajustar o finalizar dependen del resultado de aplicación del instrumento estándar (...)”.

130. Ahora bien, la Sala reconoce que en la Resolución 9558 de 2023, al resolver el recurso de reposición en contra de la Resolución 7303 de 2023, la UNP precisó el nivel de riesgo ponderado al que se enfrentaba. En efecto, señaló que “la intensidad del [riesgo] disminuyó, pasando de 51,11% a 50,55%”. En criterio de la Sala, sin embargo, esto no subsana la falencia de motivación advertida. Esto, porque de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la UNP debe explicitar el porcentaje de riesgo ponderado en la resolución que

califica el riesgo. Lo anterior, con el objeto de que el peticionario cuente con todos los elementos de juicio para controvertir la calificación. Por esta razón, ha dicho la jurisprudencia, este deber no se suple cuando este porcentaje es comunicado al peticionario en el acto administrativo que resuelve el recurso de reposición (ver párr. 90 supra). En cualquier caso, la Sala advierte que en la Resolución 9558 de 2023 la UNP no especificó el porcentaje que asignó a cada variable individualmente considerada; únicamente hizo referencia al porcentaje de riesgo ponderado. Naturalmente, esto limitó las posibilidades de defensa del señor Mosquera Marín.

131. La Sala advierte que la UNP no corrigió estos yerros por medio de la Resolución 7892 de 2024. Esto, porque nuevamente no precisó el porcentaje ponderado de riesgo del accionante, ni aclaró cuáles eran los puntajes de cada variable. Por el contrario, la UNP hizo una referencia general, a manera de listado, de los variables que tuvo en cuenta. En efecto, se limitó a señalar que “valoró su entorno residencial, laboral, social y familiar, y se analizaron los desplazamientos que realiza el valorado [...] en Bogotá y a nivel nacional e internacional, se tiene en cuenta sus entornos, su visibilidad, su exposición a medios abiertos, los entornos que frecuenta el ponderado, donde aún según las autoridades se tiene identificada la presencia de grupos armados al margen de la ley”. Como puede verse, la UNP no llevó a cabo un examen individualizado de cada variable ni explicó su incidencia en la calificación del riesgo.

132. (b) La motivación de la calificación del riesgo es incongruente y desconoce las características del tipo de riesgo previstas en el Decreto 1066 de 2015. La Sala reitera que de acuerdo con el Decreto 1066 de 2015 y la jurisprudencia constitucional, el riesgo 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 reunir las siguientes características: (i) específico e individualizable, (ii) concreto, con base en acciones o hechos particulares y manifiestos, no en suposiciones abstractas, (iii) presente, no remoto ni eventual, (iv) importante, al amenazar bienes jurídicos protegidos, (v) serio, de materialización probable de acuerdo con las circunstancias del caso, (vi) claro y discernible, (vii) excepcional, es decir, que la “generalidad” de los individuos no lo deba soportar y (viii) desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación que genera el riesgo. De acuerdo con el Decreto 1066 de 2015, la “inminencia” no es un

requisito del riesgo extraordinario. Por el contrario, la inminencia es un requisito del riesgo “extremo”.

133. La Sala encuentra que las conclusiones de la UNP sobre la calificación del nivel de riesgo del accionante son incongruentes, confusas y, además, parecen desconocer las notas características del riesgo extraordinario. Esto, por dos razones:

134. Primero. En la Resolución 7303 de 2023 la UNP concluyó que la accionante se enfrentaba en a un riesgo extraordinario. Sin embargo, sostuvo que, en todo caso, el nivel de riesgo del accionante había disminuido, porque “no se cuenta con elementos suficientes para la convalidación de una amenaza clara, concreta, directa e individualizable”. En criterio de la Sala esto es abiertamente incongruente justamente porque, como se expuso, conforme al artículo 2.4.1.2.3 del Decreto 1066 de 2015, el riesgo extraordinario es aquel específico, concreto, directo e individualizable. En tales términos, si la UNP constató que el accionante se enfrentaba a un riesgo extraordinario, resulta contradictorio justificar la supuesta disminución del nivel del riesgo, en la falta de concreción, claridad e individualización de la amenaza. Este yerro no fue corregido en la Resolución 9558 de 2023.

135. Segundo. En la Resolución 7303 de 2023, la UNP consideró que el nivel de riesgo del señor Mosquera Marín había disminuido, porque la amenaza a la que se enfrentaba no era “inminente”. En concreto, señaló que el “cotejo integral a los elementos de información obtenidos en el marco de la respectiva revaluación frente a las diferentes entrevistas, el trabajo de campo, los elementos de información proporcionados por los organismos de seguridad e inteligencia del Estado permiten establecer que [...] no se evidenci[ó] un elemento material que establezcan [sic] una situación de inminencia” (subrayado fuera del original).

136. La Sala advierte que este argumento también parece desconocer la definición de riesgo extraordinario prevista en el Decreto 1066 de 2015. Como se expuso, conforme al Decreto 1066 de 2015 la inminencia no es una nota característica del riesgo extraordinario. La inminencia es un requisito del riesgo “extremo”. A pesar de lo anterior, en las resoluciones cuestionadas la UNP no explicó las razones por las cuales consideró la falta de inminencia era un elemento relevante en la calificación del porcentaje de riesgo ponderado del señor Mosquera Marín, aun cuando encontró que se enfrentaba a un riesgo extraordinario —no

extremo—.

137. Ahora bien, la Sala advierte que en sede de revisión la UNP sugirió que la “inminencia de la materialización de la amenaza” es una variable transversal del instrumento estándar de valoración. Lo anterior, con fundamento en tres argumentos. Primero, el Programa de Prevención y Protección tiene fundamento en la Ley 418 de 1997, cuyo artículo 81 dispone que el Gobierno Nacional pondrá en funcionamiento un programa de protección para personas “que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno” (cursivas añadidas). Segundo, la sentencia T-719 de 2003 estableció que el derecho fundamental a la seguridad personal opera para proteger a las personas de los riesgos extraordinarios, así como a las personas que se enfrentan a riesgos extremos “por reunir la totalidad de las características indicadas: especificidad, carácter individualizable, concreción, presencia, importancia, seriedad, claridad, discernibilidad, excepcionalidad y desproporción, además de ser graves e inminentes”. Tercero, la definición que establece el artículo 2.4.1.1.4 del Decreto 1066 de 2015 del concepto de “riesgo” dispone que el “riesgo está determinado por la gravedad e inminencia de la amenaza, en relación con la vulnerabilidad de la víctima y las capacidades institucionales y sociales”. Por lo demás, el instrumento de calificación establece que una de las variables del primer eje es, justamente, la “inminencia de la materialización de la amenaza”.

138. La Sala no comparte la posición de la UNP. Esto es así, por una razón fundamental: los argumentos que la UNP planteó en sede de revisión en relación con la “inminencia” como variable transversal del instrumento de calificación, no fueron expuestos en las resoluciones 7303 de 2023, 9558 de 2023 y 7892 de 2024. Las deficiencias de motivación de los actos administrativos cuestionados no pueden suplirse con la contestación a la tutela y autos de prueba. En cualquier caso, la Sala no está convencida de la interpretación de la UNP sobre el alcance de la variable de “inminencia”. Esto, por las siguientes razones:

138.2. En la sentencia T-719 de 2003 la Corte no señaló, como lo sugiere la UNP, que la inminencia fuera un elemento relevante del riesgo extraordinario. Tampoco señaló que tuviera una incidencia en la determinación de las medidas de protección a la que tienen derecho los peticionarios que se enfrentan a este tipo de riesgo. Por el contrario, la Corte mencionó el elemento de la inminencia, como una nota característica del riesgo “extremo”.

138.3. Es cierto que la matriz de calificación señala que una de las variables del tercer eje es, justamente, la “inminencia de la materialización de la amenaza”. Sin embargo, de ahí no se sigue que dicha variable sea relevante para calificar el nivel de riesgo “extraordinario”. La matriz de calificación prevé todas las variables que, en general, deben ser tomadas en cuenta en la calificación del riesgo. Dado que uno de los tipos de riesgo es el riesgo extremo, y uno de los elementos del riesgo extremo es la inminencia, es razonable que la matriz prevea la inminencia de la materialización de la amenaza como una de las variables de calificación. Sin embargo, para la Sala no es claro que esto implique, como lo sugiere la UNP, que la inminencia también sea un criterio para (i) ponderar el nivel de amenaza al que se enfrentan las personas que están dentro de los rangos de riesgo extraordinario y (ii) determinar sus esquemas de seguridad.

138.4. En cualquier caso, la Sala advierte que, en las resoluciones 7303 de 2023, 9558 de 2023 y 7892 de 2024, la UNP no expuso las razones por las cuales consideraba que la inminencia era un criterio decisivo para determinar el nivel de riesgo al que se enfrentaba el accionante. Por esta razón, la Sala concluye que, en relación con este punto, la UNP también incurrió en falta de motivación.

139. En síntesis, con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala concluye que la UNP no cumplió con la exigencia de motivación desarrollada por la jurisprudencia constitucional, consistente en exponer de forma clara, expresa, coherente y objetiva las razones con fundamento en las cuales decide sobre la calificación del nivel de riesgo de los peticionarios.

(24) La justificación de la reducción del esquema de seguridad

140. La Sala reitera que conforme al Decreto 1066 de 2015, la UNP debe adoptar medidas de protección que sean idóneas y eficaces (ver párrs. 73 y 75 supra). 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”. El principio de eficacia, por su parte, implica que las medidas deben tener como “propósito prevenir la materialización de los riesgos o mitigar los efectos de su eventual consumación”. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en aquellos casos en los que en el marco de un trámite de reevaluación se concluya que algunas medidas deben finalizarse, la UNP debe (i) motivar de



forma suficiente y objetiva la procedencia de la reducción de los esquemas de seguridad, así como (ii) la idoneidad y eficacia del nuevo esquema. La Corte Constitucional ha enfatizado que, en principio, la reducción de los esquemas de seguridad debe fundarse en una disminución relevante y probada del nivel de riesgo. En este sentido, 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.

141. La Sala considera que, en las resoluciones cuestionadas, la UNP no motivó de forma seria y clara la reducción del esquema de seguridad del señor Mosquera. Esto, por dos razones:

142. Primero. La UNP fundamentó la reducción del esquema de seguridad del accionante en una reducción insustancial del nivel de riesgo. La Sala advierte que en la Resolución 9558 de 2023, la UNP señaló que el porcentaje de riesgo ponderado del señor Mosquera Marín había disminuido en 0,56%, puesto que pasó de 51,11% a 50,55%. En su criterio, esta disminución sustentaba la reducción del esquema de seguridad del accionante. Así lo señaló en la citada resolución, así como en la contestación a la acción de tutela y los oficios de respuesta a los autos de prueba en sede de revisión.

143. La Sala discrepa de la posición de la UNP. En criterio de la Sala, la disminución de 0.56% en el nivel de riesgo es insustancial y no es una razón suficiente para finalizar, como lo hizo la UNP, un elemento central del esquema de seguridad del señor Mosquera Marín: el vehículo blindado. La Sala observa que la disminución del porcentaje de riesgo ponderado del señor Mosquera Marín era de apenas de 0,56%, lo que no es una disminución sustancial. Esto implicaba que la UNP debía justificar de forma suficiente y objetiva las razones por las cuales dicha disminución habilitaba la reducción significativa del esquema de seguridad. La UNP, sin embargo, no expuso ningún argumento sobre el particular. Por el contrario, se limitó a indicar de forma general que, dado que el riesgo no era inminente, era procedente reducir el esquema de seguridad.

144. Ahora bien, la Sala advierte que la UNP argumentó que aun si se considera que no justificó suficientemente la reducción de las medidas de seguridad del accionante, en todo caso dicho yerro no le es imputable. Esto, porque el CERREM fue quien las recomendó y,

según la accionada, las “medidas de protección solo podrán ser modificadas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo”. La Sala considera que este argumento no es de recibo. La Sala reitera y reafirma que la UNP es la autoridad responsable de la calificación del nivel del riesgo, así como de la adopción y seguimiento de las medidas de prevención, protección o urgencia. Es cierto que el proceso de calificación del riesgo “es un trámite complejo que debe agotar varias etapas y en el que intervienen distintas entidades” y actores. De hecho, tanto el GVP como el CERREM, quienes participan en el proceso, “son cuerpos colegiados con presencia de varias autoridades y, para algunos casos particulares, también representantes de la sociedad civil”. Sin embargo, la Corte Constitucional ha enfatizado que la participación del CTAR, el GVP y el CERREM no desdibuja ni excusa 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.

145. Segundo. La UNP no justificó la idoneidad y eficacia del nuevo esquema de seguridad que adoptó. La Sala observa que el esquema de protección del accionante, en virtud de la Resolución 5117 de 2022, consistía en dos hombres de protección, un vehículo blindado, un medio de comunicación y un chaleco blindado, es decir, cinco componentes. Posteriormente, en virtud de una disminución de solo 0,56% en el porcentaje ponderado del nivel de riesgo, la UNP accionada retiró dos componentes del esquema de protección que eran sumamente relevantes para las labores del accionante. De un lado, la UNP finalizó un hombre de protección, quien era fundamental debido a que, a diferencia de un medio de protección que mitiga o anula los resultados de un ataque —v. gr. un chaleco blindado— por su entrenamiento puede proveer defensa e incluso represalias frente a un peligro en desarrollo. De otro lado, finalizó un vehículo blindado. A juicio de la Sala, en atención al historial de medidas de protección del accionante, los grupos armados organizados contra los que ha dirigido sus acciones legales, y los desplazamientos que el señor Mosquera Marín lleva a cabo para desarrollar sus labores, este era un componente esencial de su esquema de protección.

146. La Sala reconoce que la UNP es la entidad con la capacidad técnica para determinar las medidas de protección que deben ser adoptadas en favor de cada peticionario. Sin embargo, advierte que, pese a que finalizó dos medidas de protección fundamentales, no justificó la idoneidad y eficacia del nuevo esquema de seguridad que quedaría vigente. En criterio de la

Sala, esta exigencia era necesaria en este caso debido a que (i) la disminución del nivel de riesgo del accionante fue, según la UNP, de apenas 0.56% y (ii) sin embargo, la UNP retiró componentes esenciales de su esquema de seguridad. Esta presunta desproporción entre la variación mínima del nivel de riesgo, de un lado, y la modificación sustancial del esquema de seguridad, de otro, exigía una motivación suficiente y explícita. La UNP, sin embargo, no cumplió con esta carga.

147. Conclusión sobre los defectos de motivación. En síntesis, con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala encuentra que la UNP incurrió en, principalmente, tres defectos de motivación:

147.1. La evaluación del nivel del riesgo de los peticionarios no estuvo fundada y soportada en un examen integral, individualizado y razonable de todas las variables de la matriz de calificación. Esto, porque la UNP (i) valoró de forma irrazonable la falta de avances en las indagaciones penales, (ii) omitió analizar la Alerta Temprana 019 de 2023 y los desplazamientos del accionante, (iii) no tuvo en cuenta la naturaleza de los casos en los que el señor Mosquera Marín representa presuntas víctimas de grupos criminales de alta peligrosidad, y (iv) no valoró la vulnerabilidad asociada a los desplazamientos del señor Mosquera Marín.

147.2. La UNP no justificó de forma clara, coherente y objetiva las razones con fundamento en las cuales asignó la calificación del nivel de riesgo. Lo anterior, porque (i) no explicitó el puntaje que asignó a cada una de las variables de la matriz de calificación y tampoco precisó el porcentaje de riesgo ponderado y (ii) la motivación de la calificación del riesgo fue internamente incongruente y desconoce las características del tipo de riesgo previstas en el Decreto 1066 de 2015.

147.3. La UNP no motivó de forma suficiente y objetiva la procedencia de la reducción de los esquemas de seguridad. Lo anterior, debido a que (i) fundamentó la reducción del esquema de seguridad del accionante en una reducción insustancial del nivel de riesgo y (ii) no justificó la idoneidad y eficacia del nuevo esquema de seguridad que adoptó.

i. (i) La presunta violación del derecho fundamental a la igualdad

148. El accionante argumenta que la UNP vulneró su derecho a la igualdad, pues las

resoluciones cuestionadas incurrieron en un acto de discriminación por opinión política. En su concepto, el esquema de seguridad no fue reducido por razones objetivas, sino, exclusivamente, por la cercanía del accionante al Centro Democrático, partido de oposición al actual Gobierno. El accionante refirió dos indicios de discriminación. Primero, el esquema de seguridad se redujo luego de que el señor Augusto Rodríguez Ballesteros se posesionara como director de la UNP. Según el señor Mosquera Marín, esto es sospechoso, porque es apoderado de la familia del señor Jorge Tadeo Lozano Mayo en un caso que cursa ante la CIDH. La familia Tadeo Mayo imputa el asesinato al M-19, grupo armado del que el señor Rodríguez Ballesteros presuntamente formó parte. A juicio del accionante, esto implicaba que el señor Rodríguez Ballesteros debía declararse impedido. Segundo, el señor Mosquera Marín resaltó que, extrañamente, las resoluciones cuestionadas fueron expedidas “tan sólo unos días después de que ejerciera mi representación del señor Ex Ministro Daniel Palacios, en la cual, se hizo un fuerte llamado de atención [a la UNP] por haber aplicado de manera retroactiva el Decreto 1285 de 2023”. Tercero, aseguró que la UNP redujo el esquema de seguridad por debajo del mínimo legal.

149. La Sala considera que no existen pruebas en el expediente que den cuenta de un acto de discriminación por razones políticas en contra del accionante. Esto, por las siguientes razones:

150. Primero. El señor Mosquera Marín no explicó cuál es la causal de impedimento en la que, en su criterio, el Director de la UNP se encontraba incurso. La presunta falta de imparcialidad del señor Rodríguez Ballesteros está soportada en la presunta responsabilidad - no comprobada- que este funcionario habría tenido en la toma del Palacio de Justicia y, en concreto, la muerte del señor Jorge Tadeo Lozano. Por lo demás, el accionante no evidenció que el señor Rodríguez Ballesteros hubiera manifestado, en forma alguna, reproches u oposición en su contra, derivados del proceso que cursa ante el SIDH. Por lo demás, la Sala constata que, como lo adujo la UNP, la decisión de reducir el esquema de protección del señor Mosquera Marín no radicó exclusivamente en el Director de la Unidad, sino que tuvo un trámite, en el que participaron diferentes autoridades técnicas, tales como el CTRAI, el GVP y el CERREM, cada una con diferentes integrantes, quienes, a la postre, recomendaron reducir el esquema de protección del accionante.

151. Segundo. La Sala no encuentra que exista ningún elemento de prueba que sugiera, si

quiera prima facie, que la reciente representación del señor Daniel Palacios por parte del accionante tuvo alguna incidencia en el resultado del trámite que condujo a la expedición de la Resolución 7303 de 2023 y los actos administrativos posteriores.

152. Tercero. La Sala advierte que no le asiste razón al accionante sobre la presunta reducción de su esquema de seguridad por debajo de un supuesto mínimo legal y reglamentario. Lo anterior, toda vez que el Decreto 1066 de 2015 no establece un esquema de protección mínimo. Por el contrario, el parágrafo 3 del artículo 2.4.1.2.11 del Decreto 1066 ejusdem establece que la UNP puede “adoptar otras medidas de protección diferentes a las estipuladas en este Capítulo, teniendo en cuenta un enfoque diferencial, el nivel de riesgo y el factor territorial”. Como lo expuso la UNP en respuesta a los autos de pruebas en sede de revisión, esto habilita la adopción de medidas de protección “blandas”, diferentes al esquema de seguridad de tipo ligero. En cualquier caso, el esquema de seguridad del que actualmente goza el accionante es, incluso, más robusto que el esquema de “tipo ligero” que prevé el Decreto 1066 de 2015. En efecto, conforme al artículo 2.4.1.2.11 del Decreto 1066 de 2015, el esquema tipo ligero está compuesto por un escolta y un apoyo de transporte hasta por dos salarios mínimos legales mensuales vigentes. En contraste, el esquema de seguridad del accionante, ordenado por las resoluciones 7303 de 2023, 9558 de 2023 y 7892 de 2024, está compuesto por: un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de protección.

## 6.2. La presunta falta de diligencia de la Fiscalía General de la Nación.

153. Como se expuso, el accionante argumenta que “la conducta negligente y desinteresada de la Fiscalía en la tramitación de las amenazas de las que he sido víctima, está afectando gravemente mi situación de seguridad y poniendo en grave e inminente peligro mi vida y mi integridad personal”. Lo anterior, por cuanto los responsables de las amenazas en su contra siguen libres y con la posibilidad de materializar sus intimidaciones. Según el señor Mosquera Marín, mediante las decisiones de archivo, la Fiscalía ha ofrecido una base a la UNP para reducir su esquema de protección.

154. Los artículos 228 de la Constitución Política y 2 del Código General del Proceso disponen que en los procesos judiciales “[l]os términos se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado”. En el mismo sentido, la Ley 270 de 1996 -Estatutaria de la

Administración de Justicia- establece que son principios orientadores de la administración de justicia la celeridad (art 4º) y la eficiencia (art 7º). En este sentido, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la mora judicial se presenta cuando el fallador omite proferir las decisiones a su cargo dentro de los términos señalados en las normas procesales.

155. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no toda mora judicial, o lo que es lo mismo, no todo incumplimiento de los términos procesales, vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Estos derechos sólo se vulneran cuando se constate, “[además] de la superación del plazo razonable, la inexistencia de un motivo válido que lo justifique”. En tales términos, la Corte Constitucional ha sostenido que la mora judicial puede ser justificada o injustificada:

#### Mora judicial

##### Justificada

La mora judicial justificada es aquella que no es imputable a la falta de diligencia de la autoridad judicial accionada. Esto es, cuando “(i) es producto de la complejidad del asunto y dentro del proceso se demuestra la diligencia razonable del operador judicial; (ii) se constata que efectivamente existen problemas estructurales en la administración de justicia que generan un exceso de carga laboral o de congestión judicial, o (iii) se acreditan otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución de la controversia en el plazo previsto en la ley”.

##### Injustificada

La mora judicial injustificada, por su parte, es aquella que es “producto de la falta de diligencia, la arbitrariedad o la omisión en el cumplimiento de las funciones del juez”. Existe mora judicial injustificada cuando “(i) se presenta un incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial; (ii) no existe un motivo razonable que justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo; y (iii) la tardanza es imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de una autoridad judicial”.

156. A juicio de la Sala, en el expediente no reposan suficientes elementos probatorios para

demostrar una presunta negligencia de la FGN en detrimento de los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad personal del accionante. La Sala advierte que el accionante se limita a señalar, de manera general, la falta de avances en dos investigaciones sobre presuntas amenazas en su contra (NUNC. 110016000050202250771 y 110016099157202410410). Sin embargo, no demostró que la falta de resultados fuera producto de la falta de diligencia, la arbitrariedad o la omisión en el cumplimiento de las funciones del juez. Por su parte, las fiscalías 521 y 253 seccionales de Bogotá, remitieron información que sugiere que han llevado a cabo múltiples labores de investigación y, en consecuencia, la imposibilidad de individualizar a los responsables se deriva, no de su falta de diligencia, sino de la complejidad del asunto.

157. Al respecto, la Sala resalta que:

157.1. La Fiscalía 521 Seccional de Bogotá, en relación con la denuncia con NUNC 110016000050202250771, ha elaborado un programa metodológico, un informe con entrevista al denunciante, un informe con entrevista tomada a tres testigos y al denunciante, una orden a la Policía Judicial para tomar la entrevista de los testigos junto con ampliación de entrevista al denunciante, y la adopción de medidas de protección policivas del 12 de enero de 2022 y 26 de enero de 2024.

157.2. La Fiscalía 253 Seccional de Bogotá, en relación con la denuncia con NUNC 110016099157202410, elaboró un programa metodológico y emitió un oficio para el Comandante de la Estación de Policía de Usaquén, para que salvaguardara los derechos fundamentales del accionante.

158. Con todo, la Sala advierte que la investigación con número de radicado 110016000050202250771 lleva un tiempo considerable bajo conocimiento del ente acusador, desde el 11 de enero de 2022. Por otro lado, constata que si bien el accionante habría usado un medio en desuso para denunciar los hechos que dieron origen al número único de noticia criminal 110016099157202410410 —correo electrónico denunciaanonima@fiscalia.gov.co— la Fiscalía tomó aproximadamente nueve meses para asignar un número de radicado. En consecuencia, con miras a garantizar en la mayor medida posible los derechos del accionante, exhortará a la Fiscalía General de la Nación para que fortalezca la investigación y la judicialización efectiva de los presuntos delitos que denunció

el señor Mosquera Marín, especialmente en relación con las amenazas recientes en su contra. Este remedio ha sido empleado por la Corte en casos similares, tales como las sentencias T-469 de 2020, T-111 de 2021 y T-314 de 2023.

## 7. Remedios y órdenes

159. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala adoptará los siguientes remedios y órdenes:

160. Primero. Revocará el fallo de tutela de segunda instancia de 7 de marzo de 2024, mediante el cual la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá revocó la decisión de tutela de primera instancia y denegó por improcedente el amparo. En su lugar, tutelaré los derechos fundamentales al debido proceso, vida, seguridad e integridad personales del señor Víctor Mosquera Marín.

161. Segundo. Dejará sin efectos las resoluciones 7303 de 2023, 9558 de 2023 y 7892 de 2024. En consecuencia, ordenará a la UNP que, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la presente providencia, lleve a cabo un estudio de riesgo del accionante conforme a los requisitos previstos en el Decreto 1066 de 2015. 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 riesgo, (ii) precisar el puntaje que asigne a cada una de las variables de la matriz de calificación y especificar el porcentaje de riesgo ponderado que arroje la evaluación y (iii) justificar de forma completa, clara y expresa la idoneidad y eficacia de las medidas de protección y esquema de seguridad que disponga.

162. Tercero. Ordenará a la UNP que, en el término cinco (5) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, restablezca el esquema de seguridad asignado al señor Mosquera Marín que estaba vigente antes de la expedición de la Resolución 7303 de 2023, el cual estaba compuesto por: un vehículo blindado, dos hombres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado. Este esquema estará vigente hasta tanto quede en firme el acto administrativo que notifique al accionante los resultados del nuevo estudio del nivel de riesgo, ordenado en el numeral inmediatamente anterior. La Sala considera que conforme a los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional, el restablecimiento del



esquema de seguridad es procedente, porque (i) la UNP reconoce la persistencia del riesgo extraordinario en contra del accionante, incluso en la Resolución 7892 de 2024, (ii) en el expediente reposan pruebas que sugieren que el accionante está en una situación apremiante, debido al historial de amenazas de las que ha sido víctima y, en especial, por la nueva amenaza que recibió contra él y su familia el 18 de abril de 2024, (iii) prima facie, la Sala considera razonable concluir que las amenazas provienen de actores que tienen la capacidad de llevar a cabo sus intimidaciones, pues serían parte de grupos armados organizados que con anterioridad habrían llegado al punto de consumir, por lo menos en parte, las amenazas, y (iv) la UNP no motivó adecuadamente, con base en parámetros objetivos, por qué era necesario disminuir el esquema de protección del accionante, según las consideraciones del análisis de caso concreto (supra).

163. Cuarto. Exhortará a la Unidad Nacional de Protección 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. Lo anterior, en línea con el exhorto que la Corte efectuó en la sentencia T-123 de 2023. En esa oportunidad, la Sala Segunda de Revisión exhortó a la UNP “para que, si no lo hubiere hecho, en ejercicio de sus competencias legales y reglamentarias, adopte un mecanismo o protocolo orientado a examinar periódicamente el estado de funcionamiento de los instrumentos de protección que proporciona a sus usuarios, de manera que, existan parámetros objetivos que permitan determinar las condiciones de sustitución o reemplazo de los mismos, de conformidad con el numeral 13 del artículo 2.4.1.2.28 del Decreto 1066 de 2015”.

164. Quinto. Exhortará a la FGN a que fortalezca la investigación y la judicialización efectiva de los delitos en contra del accionante, como defensor de derechos humanos, especialmente, frente a los tipos penales relacionados con amenazas.

### III. DECISIÓN

165. En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional:

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR el fallo de tutela de segunda instancia de 7 de marzo de 2024, mediante el cual la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá revocó la decisión de tutela de primera instancia y denegó por improcedente el amparo. En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso, a la vida, a la seguridad e integridad personales del señor Víctor Mosquera Marín.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS las resoluciones 7303 de 2023, 9558 de 2023 y 7892 de 2024. En consecuencia, ORDENAR a la UNP que, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la presente providencia, lleve a cabo un estudio de riesgo del accionante conforme a los requisitos previstos en el Decreto 1066 de 2015. 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, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. 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 y (iii) justificar de forma completa, clara y expresa la idoneidad y eficacia de las medidas de protección y esquema de seguridad que disponga.

TERCERO. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, en el término cinco (5) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, restablezca el esquema de seguridad asignado al señor Mosquera Marín que estaba vigente antes de la expedición de la Resolución 7303 de 2023. Este esquema estará vigente hasta tanto quede en firme el acto administrativo que notifique al accionante los resultados del nuevo estudio del nivel de riesgo, ordenado en el numeral inmediatamente anterior.

CUARTO. EXHORTAR a la Unidad Nacional de Protección 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.

QUINTO. EXHORTAR a la FGN a que fortalezca la investigación y la judicialización efectiva de los delitos en contra del accionante, como defensor de derechos humanos, especialmente,

frente a los tipos penales relacionados con amenazas.

SEXTO. DESVINCULAR del proceso de tutela al CERREM y sus integrantes, de conformidad con las consideraciones sobre legitimación en la causa por pasiva de esta providencia.

Comuníquese y cúmplase.

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Anexo I.

166. 166. (i) UNP.

Eje temático

Respuesta

Situación de seguridad

Inicio de las medidas de protección. El accionante es beneficiario de medidas de protección desde el 16 de abril de 2016, debido a que recibió amenazas y posibles seguimientos ilegales. Lo anterior, por la defensa de derechos humanos que lleva a cabo desde 2013, en particular, en relación con el expresidente Álvaro Uribe. Aclaró que las medidas de protección consistentes en dos hombres de protección, un vehículo blindado, un chaleco blindado y un medio de comunicación estuvieron vigentes hasta el “22 de marzo de 2024”.

Medidas vigentes. Actualmente, está vigente el esquema de protección de la Resolución Núm. 7303 del 9 de septiembre de 2023 —que cobró firmeza el 2 de enero de 2024—. Este consiste en una persona de protección, un chaleco blindado, y un medio de comunicación.

Fundamentos de las decisiones sobre las medidas de protección a su favor. El riesgo que enfrenta Víctor Mosquera “siempre se ha mantenido en Extraordinario”. Ha fluctuado entre 53,88% y 50,55%, con una “intensidad leve” actual de 50,55%.

La UNP precisó que tuvo en cuenta integralmente, todas las variables, para establecer las medidas de seguridad a favor de Víctor Mosquera, entre las que estuvo un análisis regional de riesgo de Bogotá D.C. Insistió en los fundamentos de la Resolución 7303 de 2023, los cuales abarcaron las labores de defensa de derechos humanos en los niveles nacional e internacional, el análisis de las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, y los desplazamientos del accionante. Agregó que la residencia y el lugar de trabajo del accionante son seguros, y que Víctor Mosquera no refirió ningún riesgo en esos espacios.

Por otro lado, precisó las calificaciones que recibió cada variable de riesgo de la orden de trabajo 566217 —que dio origen a la Resolución 7303 de 2023—, junto con las razones que justificaron tales calificaciones. Además, aseguró que la solicitud del 18 de agosto de 2023, por medio de la que el accionante pidió protección para su equipo de trabajo por los riesgos sobrevinientes producto de la solicitud de medidas cautelares a favor de María Fernanda Cabal y Eduardo Zapateiro fue posterior al estudio de riesgo que dio origen a la Resolución 7303 de 2023, por lo que “no pudo ser contemplada dentro del presente estudio de riesgo”.

Agregó que en 2024, tras la decisión de tutela de primera instancia, llevó a cabo un nuevo estudio de riesgo, el cual arrojó una “ponderación de la matriz 50,55%”, por lo que el CERREM recomendó ratificar una persona de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado. Lo anterior, incluso cuando tuvo en cuenta la amenaza que presuntamente recibió el accionante el 18 de abril de 2024. Según la UNP, tal amenaza requería un análisis en contexto con base en las pruebas e información que la FGN obtenga al interior de una investigación penal.

Presuntas trabas y obstáculos para desplazamientos junto con el esquema de protección. La UNP recordó al accionante el paso a paso de las solicitudes de movilización del esquema de protección. Agregó que “no es un capricho” de la entidad negar por extemporáneas las

solicitudes que Víctor Mosquera ha presentado.

## Normativa del otorgamiento de medidas de protección

Procedimiento de otorgamiento de medidas de seguridad. La UNP explicó que un analista de la UNP lleva a cabo actividades de campo para determinar la situación de riesgo del evaluado. Luego, sistematiza la información en el Instrumento Técnico Estándar de Valoración de Riesgo. La implementación, ratificación, ajuste o modificación de las medidas de seguridad depende del resultado de la “aplicación del instrumento estándar, así como de las condiciones de modo, tiempo y lugar” de los desplazamientos y actividades del valorado. Posteriormente, de acuerdo con tal información, el CERREM recomienda un esquema de protección, que finalmente puede adoptar el Director de la UNP, salvo que justifique por qué se aparta de esas recomendaciones y remita el asunto para una revaluación inmediata.

Enfoque diferencial. La UNP aclaró que aplica la normativa sobre el otorgamiento de medidas de protección, según las “especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas” beneficiarias, esto es, con un enfoque diferencial. La UNP ha generado diversos protocolos con enfoque diferencial. La UNP aclaró que clasificó a Víctor Mosquera Marín como “apoderado por violaciones de derechos humanos” con fundamento en la verificación que llevó a cabo el CTAR, categoría poblacional cuya “única diferencia” con la de “defensor de derechos humanos” consiste en que los defensores de derechos humanos ejercen sus actividades en territorio, mientras que los apoderados ejercen sus actividades, principalmente, en sedes judiciales y ante organismos internacionales. Sin embargo, ello no acarrea “variación en la protección otorgada”, pues la decisión sobre el esquema de protección “depende únicamente del resultado del estudio de nivel de riesgo y de las recomendaciones emitidas por el CERREM”.

Análisis del nivel de riesgo para determinar el esquema de protección. La UNP aclaró que “no existe correlación entre el porcentaje de nivel de riesgo ya sea extraordinario o extremo otorgado en el estudio de nivel de riesgo adelantado por la Subdirección de Riesgo y el tipo de medida de protección a implementar[.] [L]o anterior debido a que, la composición de las medidas de protección a implementarse corresponde a una facultad otorgada por el Decreto 1066 de 2015 al CERREM”. Por ende, “no existe una reglamentación específica que

determine que [un] nivel porcentual de riesgo asignado debe corresponder a determinadas medidas, pues la implementación de medidas no responde a un cálculo aritmético, con el que no sería posible tener en cuenta multiplicidad de factores de tiempo, modo y lugar, sino a las recomendaciones del CERREM”.

La UNP agregó que, si una variación porcentual en el nivel de riesgo conduce a una intensidad “demasiado baja”, es decir, si se aproxima a un riesgo ordinario, “no necesariamente se implementan esquemas de protección, pues dentro de esas competencias atribuidas por el legislador y avaladas por la jurisprudencia colombiana, el Comité CERREM puede recomendar medidas de protección blandas, es decir chalecos antibalas, medios de comunicación y botones de apoyo”.

Sobre la exigencia del carácter inminente de un riesgo extraordinario. La Unidad sostuvo que es necesario incorporar como parte del análisis para el otorgamiento de medidas de protección el carácter inminente del riesgo extraordinario. Lo anterior, pues el artículo 81 de la Ley 418 de 1997 dirige el programa nacional de protección a quienes enfrenten un “riesgo inminente” contra su vida, integridad personal o libertad, y la jurisprudencia constitucional también ha valorado esta característica. Lo anterior, en concordancia con las definiciones del artículo 2.4.1.1.4 del Decreto 1066 de 2015.

Notas distintivas del programa. La UNP explicó las diferencias entre los objetivos y medidas de protección de la UNP y de la Fuerza Pública. En especial, distinguió ambos ámbitos por el carácter general de las medidas y objetivos de la Fuerza Pública, en comparación con el carácter particular de las medidas y objetivos que adopta la UNP. La UNP precisó cuál es el procedimiento ordinario del Programa de Prevención y Protección, de conformidad con el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015.

Imparcialidad. La UNP explicó que mediante la Resolución 1300 de 2018 adoptó su Código de Integridad. Este hecho, sumado a la composición del CERREM —que delegados de varias entidades públicas, organizaciones internacionales y poblaciones beneficiarias de protección integran— “hace que las decisiones de implementación de medidas en favor de un evaluado se realicen de manera imparcial y transparente”. El CERREM asegura que la toma de decisiones sobre esquemas de protección no quede concentrada en una sola persona.

En el caso concreto, la Unidad aseguró que el accionante no propuso ningún conflicto de

interés frente al Director General de la UNP.

La UNP manifestó que no cuenta con información estadística “sobre el otorgamiento de medidas de protección según el porcentaje de riesgo identificado”.

167. (ii) Víctor Mosquera Marín.

Eje temático

Respuesta

Medidas de protección. El accionante precisó que la reducción efectiva de su esquema de seguridad ocurrió el 22 de marzo de 2024, y que, desde ese día, solo cuenta con una persona de protección, un medio de comunicación, y un chaleco blindado. Adjuntó la Resolución 7892 de 2024, producto de una revaluación del riesgo por temporalidad. El accionante sostuvo que esa resolución mantuvo su esquema de protección compuesto por una persona de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado.

Cuestionamientos al proceso de adopción de su esquema de seguridad vigente. Manifestó que la propia analista de riesgo de la UNP se percató de que el estudio de riesgo que dio lugar a la Resolución 7303 de 2023 no consideró “en lo absoluto” su calidad de defensor de derechos humanos, sino que lo clasificó “en el grupo poblacional de apoderado, que no goza de enfoque diferencial en las medidas de protección”. El accionante expuso, a grandes rasgos, las labores que en su concepto lo clasifican como defensor de derechos humanos.

Asuntos que no tuvo en cuenta la UNP cuando redujo su esquema de protección. El accionante precisó que la UNP no tuvo en consideración: (i) la información que aportó el 9 de mayo de 2023 a Valeria Rojas, funcionaria del CTAR, sobre una amenaza que su padre recibió en 2022, (ii) la información que aportó a la misma funcionaria el 18 de agosto de 2023, sobre las amenazas de muerte que dos de sus representados, María Fernanda Cabal y Eduardo Zapateiro, recibieron.

Nuevas amenazas y situación de seguridad. Víctor Mosquera manifestó que, después de ejercer la acción de tutela, el 18 de abril de 2024, recibió una amenaza de muerte contra él y su familia a través de un mensaje de texto, al parecer, con ocasión de una reunión que sostuvo ante la CIDH con el partido Centro Democrático. Aseguró que puso en conocimiento

de la “analista de riesgo” de la UNP estos hechos, pero no obtuvo respuesta.

Agregó que ha tenido que restringir sus desplazamientos hacia Antioquia, Córdoba y La Guajira, donde residen varios de sus representados. Lo anterior, como consecuencia del riesgo que corre su vida. Añadió que la UNP ha interpuesto “trabas y obstáculos” para el desplazamiento de su esquema de seguridad.

Destacó que la Policía de Chapinero no ha sido diligente, pues en su propia respuesta al auto de pruebas sostuvo que no fue posible materializar las medidas preventivas de seguridad a su favor, simplemente debido a que no pudieron localizarlo cuando los oficiales fueron a su apartamento y a su oficina sin previo aviso.

Aclaró que, finalmente, el 1 de febrero de 2024 la FGN asignó el NUNC “110016099157202410410” a la denuncia que presentó el 8 de mayo de 2023, sobre una amenaza que recibió a través del formulario de contacto de la página web de la firma. Según la respuesta de la Fiscalía, la demora en la asignación del NUNC habría sido consecuencia de que el accionante radicó la noticia criminal a través de un canal desactualizado.

Desplazamientos. Manifestó que suele desplazarse, entre 2 y 3 veces al año, a La Guajira, Antioquia y Córdoba. Agregó que Antioquia “de conformidad con el Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2023, es uno de los departamentos más afectados por homicidio de personas defensoras de derechos humanos”. El accionante refirió que la UNP ha sido negligente, al rechazar por extemporáneas sus solicitudes de desplazamiento junto a su esquema de protección. En particular, argumentó que en mayo de 2024 la UNP negó el traslado de su esquema de protección por extemporaneidad en la solicitud, y cuestionó la razonabilidad de la normativa que rige esos términos.

Nuevos medios jurídicos de defensa. Explicó que el 18 de junio de 2024 radicó un medio de control de “nulidad y restablecimiento del derecho” contra los actos administrativos que redujeron su esquema de seguridad. Aclaró que no ha presentado nuevas acciones de tutela sobre estos hechos.

Normativa del otorgamiento de medidas de protección



En su respuesta al traslado de pruebas, el accionante manifestó que ni la Policía Nacional ni el Ministerio de Defensa cuentan con un enfoque diferencial para ofrecer protección a favor de personas defensoras de derechos humanos que hacen parte de sectores políticos de oposición. Añadió que ni la UNP ni la Fiscalía General de la Nación se pronunciaron frente a la información que refirió en abril de 2023, sobre la amenaza contra él y su familia.

#### Imparcialidad en la definición de esquemas de seguridad

Aseguró que no puso de presente ante ninguna autoridad la presunta situación de conflicto de interés que narró en su acción de tutela, pero que, en las próximas evaluaciones de riesgo, expondría ante la UNP “el presunto conflicto de intereses que existe sobre el Dr. Augusto Rodríguez Ballesteros”.

168. (iii) Fiscalía General de la Nación. La Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía respondió de la siguiente manera:

#### Eje temático

#### Respuesta

#### Decisiones de archivo

Indagación de delitos cuyo sujeto activo no ha sido individualizado. La FGN sostuvo que sus procedimientos de denuncias presenciales y escritas “se aplican sin que sea relevante la identidad del sujeto activo de la conducta”. Agregó que cuando la víctima o denunciante no conoce la identidad de su victimario, caracteriza la noticia criminal en “averiguación de responsables” y continúa con el trámite. En todo caso, la FGN reconoció que “es posible archivar las diligencias [...] ‘cuando luego de adelantadas las averiguaciones resulta imposible encontrar o establecer el sujeto activo de la acción’”.

Caso concreto. La FGN sostuvo que los despachos de los fiscales que conocieron las investigaciones sobre las denuncias del accionante han cumplido con sus funciones. En general, manifestó que “en los que se procedió al archivo de la investigación fue porque el fiscal delegado constató, siguiendo lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 908 de 2004 y la jurisprudencia existente sobre la materia, que no se configuraba alguno de los elementos de la tipicidad objetiva del delito”.

Por otro lado, la FGN anexó los informes ejecutivos de los despachos que conocieron las noticias criminales del accionante. A continuación, la Sala hace una síntesis de la información que estos documentos incorporan.

NUNC, hechos de la denuncia y autoridad

Informe ejecutivo

NUNC. 1100160000572022000106

No existe ningún proceso asociado a ese número único de noticia criminal.

NUNC. 110016000050202014814.

Autoridad. Fiscalía 514 Local de Bogotá.

Hechos. Presunto ataque contra Víctor Mosquera en un parque cercano a su vivienda. El agresor habría tenido un casco de motocicleta que cubría su rostro.

La Fiscalía 514 precisó que elaboró el programa metodológico el 30 de julio de 2020, ordenó a la Policía Judicial entrevistar al denunciante el 6 de agosto de 2020, y recibió el informe del investigador de campo el 10 de diciembre de 2020. Sin embargo, a pesar de que la Fiscalía 514 acordó con Víctor Mosquera el 10 de diciembre de 2020, que este rendiría su entrevista en formato escrito mediante correo electrónico —a través de Juan Felipe Parra—, el accionante nunca envió el documento.

El 3 de junio de 2021, la Fiscalía 514 archivó las diligencias, pues “no existen EMP y EF que prueben la existencia de la conducta punible [...] [pues] en este asunto, se hace imperativa la previa determinación de la ocurrencia del hecho así como su tipicidad y la individualización y posterior identificación del sujeto activo [...]”.

NUNC. 110016000050202023241.

Autoridad. Fiscalía 514 Local de Bogotá.

Hechos. Presunta amenaza de muerte en redes sociales contra Andrés Felipe Arias —representado del accionante— tras la petición de un permiso de 72 horas para salir de

prisión.

La Fiscalía 514 precisó que elaboró el programa metodológico el 18 de noviembre de 2020, y que archivó las diligencias el 13 de enero de 2021, pues “no existen EMP y EF que prueben la existencia de la conducta punible [...] [pues] en este asunto, se hace imperativa la previa determinación de la ocurrencia del hecho así como su tipicidad y la individualización y posterior identificación del sujeto activo [...]”.

La Fiscalía 514 dejó constancia de que Víctor Mosquera Marín “no aportó ni diligenció el formato de entrevista entregado por parte de la investigadora”.

NUNC.

110016000050202167430.

Autoridad. Fiscalía 514 Local de Bogotá.

Hechos. Presunta amenaza que recibió Víctor Mosquera a través de correo electrónico, por las labores de defensa jurídica a favor de Álvaro Uribe Vélez. El responsable incluyó en su mensaje el teléfono móvil del expresidente.

La Fiscalía 514 precisó que elaboró el programa metodológico el 21 de octubre de 2021, ordenó a la Policía Judicial entrevistar al denunciante el 6 de agosto de 2020 [sic], elaboró el reporte de información al centro de contacto de la FGN el 14 de octubre de 2021, y ordenó el archivo de las diligencias el 18 de julio de 2022.

La decisión de archivo tuvo como fundamento que “no existen EMP y EF que prueben la existencia de la conducta punible [...] [pues] en este asunto, se hace imperativa la previa determinación de la ocurrencia del hecho así como su tipicidad y la individualización y posterior identificación del sujeto activo [...]”.

NUNC.

110016099197202250424.

Autoridad. Fiscalía 514 Local de Bogotá.

Hechos. Presunta amenaza que recibió Víctor Mosquera a través de Instagram el 14 de junio de 2022. En esta, el usuario @Diarpin le dijo “HP algún día iré por ti, por más escoltas que tengas”.

La Fiscalía 514 precisó que el 7 de julio de 2022 aportó información a la mesa de contra e informó al despacho vicefiscal “denuncia contra abogado Víctor Mosquera Marín”, elaboró el programa metodológico el 17 de julio de 2022, ordenó a la Policía Judicial entrevistar al denunciante el 6 de agosto de 2020 [sic], y ordenó el archivo de las diligencias el 4 de abril de 2023.

La decisión de archivo tuvo como fundamento que “no existen EMP y EF que prueben la existencia de la conducta punible [...] [pues] en este asunto, se hace imperativa la previa determinación de la ocurrencia del hecho así como su tipicidad y la individualización y posterior identificación del sujeto activo [...]”.

NUNC.

110016099069202153187.

Autoridad. Fiscalía 96 Local de Bogotá.

Hechos. Presunto engaño, por medio del que un desconocido se hizo pasar por Víctor Mosquera para pedir dinero a uno de sus conocidos.

La Fiscalía 96 precisó que desde el 26 de abril de 2021 solo estudió la denuncia, hasta que la archivó el 30 de septiembre de 2022.

Fundamentó su decisión de archivo en que “no se cumplen los requisitos normativos exigidos por el legislador para elevarlos a otra instancia judicial, constatando inequívocamente, la imposibilidad de caracterizarlo como delito, lo cual conduce a ORDENAR EL ARCHIVO DE LAS DILIGENCIAS, tal como lo dispone el artículo 79 del Código de Procedimiento Penal”.

NUNC. 110016000021202151532.

Autoridad. Fiscalía 94 Local de Bogotá.

Hechos. Presunta extorsión, por medio de la que un desconocido solicitó 1500 dólares a

Víctor Mosquera, a través de medios electrónicos, a cambio de no divulgar información sensible. Lo anterior, el 9 de junio de 2021.

La Fiscalía 94 precisó que el 30 de julio de 2021 elaboró el programa metodológico, el 25 de abril y el 12 de mayo de 2022 ordenó entrevistar a Víctor Mosquera, pero no lograron su ubicación, y el 20 de febrero de 2022 [sic] ordenó el archivo.

La Fiscalía 94 archivó el proceso por falta de tipicidad, debido a que el delito de extorsión es un delito de resultado, por lo que se consuma con la “obtención de ese provecho ilegítimo”. No obstante, el denunciante no pagó el chantaje. En consecuencia, “no hay lugar a esbozar la existencia plena de los lineamientos acerca de la ocurrencia de la conducta ilícita de Extorsión y, por ende, no se da su materialidad”.

NUNC. 110016000050202250771.

Autoridad. Fiscalía 521 Seccional de Bogotá.

Hechos. Presuntamente, el 11 de octubre de 2021, una persona intentó disuadir a Víctor Mosquera de continuar la defensa de Álvaro Uribe mediante amenazas a través de correo electrónico.

La Fiscalía 521 precisó que el denunciante radicó la denuncia el 11 de enero de 2022, y correspondió originalmente a la Fiscalía 514 Local, antes de que pasara a su conocimiento el 11 de octubre de 2023.

Aseguró que la Fiscalía 514 elaboró el programa metodológico el 12 de enero de 2022 y ordenó a la Policía Judicial entrevistar a la víctima, la cual tuvo lugar el 3 de mayo de 2022. Posteriormente, el 11 de octubre de 2023 la Fiscalía 521 ordenó tres entrevistas y ampliar la entrevista al denunciante. Manifestó que el 7 de febrero de 2024 la Fiscalía 521 entrevistó a varios testigos y amplió la entrevista de Víctor Mosquera. Sostuvo que el trámite continúa activo, por lo que no está archivado.

Agregó que tiene conocimiento de dos trámites de medidas de protección policivas, del 12 de enero de 2022 y del 26 de enero de 2024.

La Fiscalía insistió en que puede “reabrir” la investigación penal, por solicitud directa al

despacho de conocimiento que profiere la orden de archivo. Ello, “cuando medien nuevos elementos materiales probatorios en la indagación, siempre y cuando no se haya extinguido la acción penal”. Si el Fiscal de conocimiento se rehúsa a reabrir la investigación, el accionante podría acudir directamente al “Juez con Función de Control de Garantías para solicitarlo”.

#### Enfoque diferencial en la indagación penal

Explicó que el Decreto Ley 895 de 2017 creó el SISEP, con el fin de “brindar garantías para el ejercicio de la política y evitar formas de estigmatización y persecución”. En especial, el SISEP apunta a proteger a personas que ejercen el derecho fundamental de oposición del artículo 112 de la Constitución. El Comité de Impulso a Investigaciones —parte del SISEP— tiene, como parte de su población objeto, los servidores públicos de elección popular que pertenecen a organizaciones políticas de oposición según la Ley 1909 de 2018. La Fiscalía también aseguró que el programa de protección a testigos tiene un enfoque diferencial.

La FGN sostuvo que informó a la UNP sobre las investigaciones con NUNC 110016000050202014814 y 110016000050202250771.

169. (iv) Fiscalía 253 Seccional de Bogotá. El 28 de agosto de 2024, la Fiscalía 253 Seccional de Bogotá remitió un oficio a la Corte Constitucional con referencia “[r]espuesta acción de tutela expediente no. T-10.130.278”. En este, aclaró que el 27 de agosto de 2024 recibió el auto de pruebas del 6 de agosto ibidem. Al respecto, explicó que su titular asumió conocimiento de cerca de 5.500 casos por medio de la Resolución 001687 del 9 de julio del 2024. Especificó que, dentro de la carga laboral que asumió, “se encuentra el radicado No 110016099157202410”, proceso en el que Víctor Mosquera Marín es denunciante, y que provino de la Fiscalía 39 de la Unidad de Intervención Temprana de Denuncia. Agregó que el proceso está activo, y cuenta con programa metodológico del 6 de febrero de 2024. Además, aportó el “Oficio No 186”, con fecha del 28 de agosto de 2024, por medio del que solicita al Comandante de la Estación de Policía de Usaquén llevar a cabo “las actividades pertinentes para proveer de protección policiva y evitar afectaciones futuras en la vida e integridad del doctor V[í]ctor Mosquera Marín”

170. (v) Fiscalía 91 Delegada ante los Jueces de Circuito de Bogotá. El 28 de agosto de 2024, esta dependencia remitió un correo electrónico junto