

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Sexta de Revisión-

SENTENCIA T-434 DE 2025

Referencia: expedientes T-10.965.733, T-10.970.674 y T-10.984.643

Asunto: acciones de tutela interpuestas por Helena, Daniela y Esteban contra la Unidad Nacional de Protección (UNP)

Magistrado ponente:

Miguel Polo Rosero

Bogotá D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil veinticinco (2025).

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

I. ACLARACIÓN PRELIMINAR

A. Anonimización

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

B. Síntesis de la decisión

2. La Sala Sexta de Revisión de la Corte conoció de tres acciones de tutela interpuestas por una exfuncionaria de la J, una líder y un activista en contra de la UNP, con ocasión de la modificación de las medidas de seguridad en un caso y el desmonte definitivo de las medidas de protección reconocidas en los otros dos casos. Los accionantes señalaron que, con posterioridad a los actos administrativos cuestionados, habían sido víctimas de nuevos hechos intimidantes.

3. En esta ocasión, la Sala encontró acreditados los requisitos de procedencia de la acción de tutela, específicamente, respecto del requisito de subsidiariedad, reiteró que, cuando se trata de asuntos relacionados con medidas de protección, la discusión no se limita a un control de mera legalidad de las decisiones adoptadas, sino que compromete de manera inmediata la salvaguarda de derechos fundamentales como la vida y la seguridad personal. Por ello, no resulta exigible el agotamiento previo del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para controvertir los actos administrativos que definen los esquemas de protección.

4. Sobre la base de lo anterior, la Sala determinó que el problema jurídico a estudiar consistía en definir ¿si la UNP vulneró los derechos a la seguridad personal y al debido proceso de los accionantes, al expedir los actos administrativos mediante los cuales evaluó sus niveles de riesgo y, con base en ellos, modificó o retiró las medidas de protección previamente otorgadas, según se alega, sin una motivación suficiente, por cuanto no tuvo en cuenta las distintas amenazas y elementos contextuales de cada caso?

5. Para resolver el problema jurídico planteado, esta Sala de revisión (i) reiteró la jurisprudencia sobre el derecho a la libertad personal, en la que destacó que se trata de un derecho fundamental y autónomo, cuyo amparo exige valorar los riesgos extraordinarios o extremos, pues exceden lo que cualquier ciudadano está obligado a soportar. De otro lado, también reiteró la jurisprudencia sobre (ii) el alcance del debido proceso administrativo y el procedimiento de calificación de riesgo a cargo de la UNP, con el fin de determinar que se exige de esa entidad una motivación clara, suficiente y específica que permita a los beneficiarios conocer y controvertir las razones de la decisión que adopta respecto de su protección, así como la obligación de sustentar las medidas en estudios técnicos, individualizados y actualizados que consideren las amenazas denunciadas, las condiciones personales y el contexto territorial.

6. Igualmente, la Sala se pronunció sobre (iii) la ruta ordinaria de protección individual a cargo de la UNP, y (iv) sobre la protección de los líderes sociales, frente a los cuales concluyó que dicha ruta ordinaria de protección comprende varias etapas, desde la recepción de la solicitud hasta la expedición del acto administrativo, dentro de las cuales se exige una valoración técnica, integral y periódica del nivel de riesgo y la definición motivada de medidas idóneas, suficientes y proporcionales. Enfatizó que este procedimiento cobra especial relevancia cuando se trata de líderes sociales o defensores de derechos humanos, quienes, por el rol que cumplen en la consolidación de la democracia participativa y en la promoción de los derechos fundamentales, son sujetos de especial protección constitucional. Ello implica que el Estado tiene un deber reforzado de garantizar su vida, integridad,

seguridad personal y debido proceso, aplicando un enfoque diferencial que reconozca los peligros inherentes a su labor y que impide desestimar su riesgo sin estudios técnicos rigurosos que lo desvirtúen.

7. Finalmente, al resolver los casos concretos, la Sala Sexta de revisión advirtió que la UNP, mediante los actos administrativos cuestionados, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad personal de los accionantes, debido a la falta de motivación suficiente y objetiva en las decisiones administrativas, así como a la omisión de valorar integralmente las circunstancias de riesgo que enfrentaban en calidad de exfuncionaria, líder y activista, respectivamente. En consecuencia, la Sala ordenó a la UNP realizar nuevos estudios técnicos, integrales e individualizados del nivel de riesgo, en cada caso, con fundamento en las amenazas recientes, las condiciones específicas de cada accionante y la necesidad de que las medidas de protección sean idóneas, proporcionales y efectivas, razón por la cual hasta que se hiciera ese nuevo estudio, ordenó mantener vigentes los esquemas de protección que se les habían otorgado, antes de que se hubiesen modificado los mismos.

II. ANTECEDENTES

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

III. COMPENDIO DEL EXPEDIENTE T-10.965.733

9. En este acápite se resumirán los antecedentes del caso planteado por la señora Helena contra la UNP, incluyendo la demanda, los hechos relevantes, la respuesta dada por la entidad demandada y lo resuelto por los jueces de instancia de tutela.

A. La demanda de tutela en el expediente T-10.965.733

10. La señora Helena interpuso acción de tutela en contra de la Unidad Nacional de Protección –de ahora en adelante UNP– al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso en conexidad con el derecho a la vida, toda vez que la entidad accionada ordenó la terminación de las medidas de protección otorgadas, pese a que la accionante ha recibido constantes amenazas en contra de su vida. En consecuencia, le solicitó al juez de tutela amparar su derecho fundamental al debido proceso, con el fin de que se le ordene a la demandada que, hasta que no se finalice el nuevo estudio de riesgo y se le dé respuesta mediante un acto administrativo que defina si es o no objeto de riesgo extraordinario, continúe con el esquema de protección inicialmente asignado. Además, que se restablezca el acompañamiento del hombre de protección que le fue retirado sin ningún soporte legal, sino a través de una llamada, dado que la UNP tiene conocimiento del sitio donde labora y que su horario de trabajo se puede extender hasta altas horas de la noche.

B. Hechos relevantes en el expediente T-10.965.733

11. La señora Helena laboró en la J, desde el 13 de febrero de 2019 hasta el 31 de enero de 2023, en el cargo XX, con el fin de adelantar las investigaciones relacionadas con las personas[1].

12. En razón del cargo que desempeñaba, la UNP realizó un estudio de riesgo cuyo resultado

fue “riesgo extraordinario”, motivo por el cual le asignó un esquema de seguridad tipo 2 consistente en un vehículo, un chaleco de seguridad y un escolta.

13. En Resolución, por sugerencia del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas –de ahora en adelante, CERREM –), el director general de la UNP finalizó las medidas de protección inicialmente otorgadas a la señora Helena, toda vez que “(...) en cumplimiento al MEM23-00004169, se inició la revaluación por hechos sobrevinientes a favor de la señora (...) [Helena] (...) quien ingresó al programa de prevención y protección bajo la población [xx]. El correspondiente estudio se tuvo que interrumpir, toda vez que, al realizar actividades de campo, se evidenció que la beneficiaria en la actualidad no ostenta el cargo por el cual le fueron implementadas las medidas con las que cuenta en el momento. Así mismo, se logra concluir que, no se cumple con el requisito de población objeto, por no estar enmarcado en las categorías poblacionales del artículo 2.4.1.2.6 y artículos concordantes con el Decreto 1066 de 2015, requisito indispensable para ser beneficiarios del programa”[2].

14. Inconforme con la anterior decisión, la señora Helena interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto mediante la Resolución, en el sentido de no reponer. En la mencionada resolución se expuso lo siguiente:

“Evidencia esta instancia que, el caso de la señora [Helena] fue presentado nuevamente ante el CERREM de servidores y exservidores públicos, en la sesión llevada a cabo el día 31 de agosto de 2023 (...).

(...) para el caso objeto del presente pronunciamiento, los delegados de dicho comité de servidores y exservidores públicos, en la sesión realizada, en aplicabilidad del Programa de Prevención y Protección que coordina la Unidad Nacional de Protección, bajo el imperativo normativo establecido en el Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 567 de 2016 y el Decreto 1139 de 2021, y de acuerdo a las situaciones particulares del evaluado,

recomendaron la finalización de las mentadas medidas de protección.

Resulta pertinente mencionar y resaltar que el Comité de Evaluación de Riesgo y recomendación de Medidas -CERREM de Servidores y Exservidores Públicos, realiza el análisis para la recomendación de medidas, las particularidades del caso, tales como, población a la que pertenece el evaluado, antecedentes personales de riesgo, análisis de contexto, permanencia en el sitio de riesgo, vulnerabilidad asociada al entorno social donde desarrolla actividades y/o trabajo, cargo en que se desempeña, entre otras, razón por la cual, las recomendaciones adoptadas estuvieron procedidas del inicio de un estudio técnico individualizado y específico, orientado a precisar la gravedad e inminencia de la amenaza que afectaba a la evaluada, dentro de un espacio y momento determinados, con miras a establecer las medidas de protección idóneas, eficaces y proporcionales para el goce efectivo de sus derecho. Todo o anterior, con sujeción a las capacidades institucionales, sociales y presupuestales del Estado Colombiano: por ello, el caso de la señora [Helena] fue presentada a instancias de dicho comité, bajo su condición de [xx] y, teniendo en cuenta que la recurrente actualmente presenta una finalización de la población por la cual fue objeto de estudio, se remitirá el presente caso al servicio ciudadano de esta entidad, con el fin que se estudie la viabilidad de iniciar una nueva evaluación del nivel de riesgo actual de la señora [Helena], previa a acreditar pertenecer a una población objeto de protección de este programa, el riesgo que padece y el nexo causal de las mismas”[3].

15. La señora Helena afirma que desde la terminación de su vinculación con la J ha sido víctima de amenazas directas y telefónicas, razón por la cual presentó las correspondientes denuncias ante la Fiscalía General de la Nación –de ahora en adelante, FGN– y solicitó un nuevo estudio de riesgo ante la UNP, al cual se le asignó la orden de trabajo OT XXX, sin que a la fecha de presentación de la acción de tutela de la referencia haya obtenido respuesta alguna[4].

16. No obstante lo anterior, la accionante también afirmó, que aunque las medidas de

protección no le habían sido retiradas, recibió un correo del grupo de desmonte de la UNP, mediante el cual le solicitaron la entrega del esquema en su totalidad. En consecuencia, la señora Helena presentó acción de tutela en contra de la UNP, al considerar vulnerado su derecho al debido proceso en conexidad con el derecho a la vida, pues, en su criterio, hasta que no se definiera la nueva solicitud del estudio de riesgo, la entidad accionada no podía cancelar su esquema de seguridad[5].

C. Respuesta de la entidad demandada en el expediente T-10.965.733[6]

17. El 5 de diciembre de 2024, el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UNP contestó la acción de tutela. En primer lugar, indicó que el pasado 23 de marzo de 2024, le fue notificado el auto admisorio de otra acción de tutela instaurada por la señora Helena, frente a la cual existe identidad de causa petendi e identidad de objeto con la presente acción, razón por la cual calificó el comportamiento de la accionante como un abuso del derecho, en los términos dispuestos en la sentencia SU-631 de 2017.

18. En segundo lugar, afirmó que no ha vulnerado derecho alguno de la actora. De manera que, una vez tuvo conocimiento del presente trámite constitucional, procedió a verificar el caso y las actuaciones desarrolladas, de las que concluyó que: (i) la señora Helena ha sido evaluada por esa unidad desde el año 2019, al acreditar, en su momento, pertenecer a una de las poblaciones establecidas en el artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015, específicamente, la relacionada con XX; (ii) mediante la Resolución, que quedó ejecutoriada y cobró firmeza, se finalizaron las medidas de protección con base en el Decreto 1066 de 2015. En consecuencia, (iii) la Resolución, confirmó dicha decisión, pues se tuvo en cuenta que la señora Helena ya no ocupaba el cargo para el cual se implementaron las medidas de protección y no cumplía con los requisitos de población definidos en el numeral 7 del artículo 2.4.1.2.46 del mencionado decreto. En este sentido, la accionada aclaró que “la decisión de finalizar las medidas (...) se basó en el vencimiento del periodo de su cargo ante la [J]”.

19. Además, (iv) indicó que le manifestó a la accionante que se remitiría el caso al Grupo de Servicio de Atención al Ciudadano de la UNP, para estudiar la viabilidad de realizar una nueva evaluación del riesgo y determinar si es parte de alguna de las poblaciones objeto del programa de protección que lidera la entidad.

20. En tercer lugar, la UNP afirmó que en el estudio de evaluación del riesgo de la señora Helena, se tuvo en cuenta cada una de sus condiciones, el contexto donde desarrolla el ejercicio de sus funciones y la población objeto en la que se encuentra, a partir de las causales del Decreto 1066 de 2015. No obstante, precisó que “el analista del caso no pudo continuar con el estudio de nivel de riesgo, toda vez que, la evaluada no ostentaba el cargo por el cual se habían adoptado las medidas de protección a su favor con anterioridad al estudio en cuestión. Sin embargo, en aras de garantizar los derechos fundamentales de la accionante, la Unidad Nacional de Protección a través de la Subdirección de Evaluación de Riesgo actualmente está llevando un nuevo estudio de nivel de riesgo con la finalidad de establecer si existen nuevos hechos sobrevinientes que permitan establecer si la señora [Helena] presenta nivel de riesgo extraordinario y así adoptar medidas de protección a su favor”.

21. En este sentido, solicitó al juez de tutela que tuviera en consideración que las medidas de protección no son vitalicias, debido a que las circunstancias que dan origen al riesgo varían con el tiempo, razón por la que esa unidad realiza una revaluación de riesgo anual a los beneficiarios del programa de protección y, con base en el mismo, determina la continuidad o no de las medidas adoptadas. Adicionalmente, destacó que la recomendación de estas últimas es competencia exclusiva del CERREM, las cuales se realizan con base en el estudio de nivel de riesgo realizado por la UNP, entidad que cuenta con las herramientas y el personal capacitado para determinar el nivel de riesgo de los evaluados y así lo ha admitido la Corte en las sentencias T-059 de 2012, T-719 de 2003 y T-234 de 2012.

22. De otra parte, señaló que estaba en curso el nuevo estudio de riesgo de la accionante, a través de la orden de trabajo OT XXX, razón por la cual se debían agotar unas etapas previo a su decisión final, pues se tiene que determinar la pertinencia de la persona para ingresar al programa de protección, es decir, tener la condición de población objeto, cumplirse el principio de causalidad o conexión directa entre el riesgo y el ejercicio de sus actividades, y emitir su consentimiento. En consecuencia, la UNP cuenta con unos términos para su elaboración, validación y ponderación, en un plazo mínimo de treinta (30) días hábiles.

23. Conforme con lo anterior, afirmó que la accionante conoce los procedimientos y trámites administrativos de la UNP, razón por la que estimó que con la presentación de la acción de tutela de la referencia pretende obviar los mismos para acceder a sus pretensiones. Además, destacó que la acción de tutela de la referencia no cumple con el requisito de subsidiariedad, toda vez que los actos objeto de cuestionamiento por la accionante son susceptibles de control en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

D. Decisiones judiciales objeto de revisión en el expediente T-10.965.733

(i) Juzgado

24. El 13 de diciembre de 2024, el juzgado de la referencia declaró la improcedencia de la acción de tutela, al estimar que no existe vulneración al derecho fundamental al debido proceso de la accionante, toda vez que el esquema de seguridad, aun cuando le fue retirado en virtud de la Resolución y dicha decisión fue confirmada a través de la Resolución, tal orden todavía no se había materializado, de ahí que no se pudiera afirmar que existía una violación al mencionado derecho.

25. De otro lado, manifestó que carecía de información sobre la presentación de la nueva solicitud de estudio de riesgo de la accionante, con el fin de definir si la UNP sobrepasó los treinta (30) días hábiles o no para emitir un pronunciamiento sobre el asunto, razón por la cual no podía predicar la vulneración de ningún derecho por parte de la entidad demandada[7].

(ii) Impugnación

26. Inconforme con la anterior decisión, la señora Helena impugnó la sentencia de primera instancia, al considerar que (a) la UNP incumplió el término para pronunciarse sobre la nueva evaluación de riesgo solicitada, pues desde marzo del año 2024 se está adelantando la misma, sin haber emitido pronunciamiento alguno; (b) la sentencia también omitió considerar de manera adecuada el contexto fáctico relacionado con las amenazas reiteradas recibidas debido a su trabajo en J; y (c) reiteró que su esquema ha permanecido sin ninguna modificación, lo que supone que “hasta tanto no exista un acto administrativo que motive y justifique formalmente el retiro de dichas medidas” debe continuar protegida, pero en todo caso, precisó que “la falta de un pronunciamiento por parte de la UNP genera un estado de indefensión, especialmente ante las reiteradas amenazas” en su contra[8].

(iii) Tribunal

27. El 13 de febrero de 2025, el Tribunal señaló que la señora Helena, como ex funcionaria de la J, fue beneficiaria de las medidas de protección otorgadas por la UNP desde el año 2019, las cuales se han mantenido a través de distintos actos administrativos y, si bien, mediante las Resoluciones de 2023 y de 2024, se adoptó la recomendación del CERREM, de finalizar las medidas de protección ante la terminación de su cargo, también es cierto que la misma señora Helena afirmó que su esquema de seguridad permanecía sin modificación.

28. En este orden de ideas, resaltó que el juez de tutela no puede modificar el esquema de seguridad dado que carece de elementos técnicos para ello, pues es la UNP, a partir de estudios especializados, la que determinó la situación de la señora Helena. Por consiguiente, el Tribunal precisó que no existe vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad personal, vida e integridad personal de la accionante, toda vez que su situación de riesgo ha sido asumida por la entidad accionada, sin perjuicio de la adopción de los ajustes que llegaren a ser necesarios.

29. En vista de lo anterior, el juez de tutela de segunda instancia estimó que la finalización de las medidas de protección no se había materializado y que, en todo caso, la accionante no había acudido a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para solicitar la suspensión o cuestionar los actos administrativos que ordenan la terminación de su esquema de seguridad. Por lo anterior, confirmó la decisión de improcedencia del juez de primer grado[9].

IV. COMPENDIO DEL EXPEDIENTE T-10.970.674

30. En este acápite se resumirán los antecedentes del caso planteado por la señora Daniela contra la UNP, incluyendo la demanda, los hechos relevantes, la respuesta dada por la entidad demandada y los terceros con interés, y lo resuelto por los jueces de instancia de tutela.

A. La demanda de tutela en el expediente T-10.970.674

31. El 22 de noviembre de 2024[10], la señora Daniela radicó demanda de tutela en contra de la UNP, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la protección personal, a

la vida y al trabajo. Por ende, solicitó que el juez constitucional ordene a la accionada agilizar los trámites correspondientes a la asignación de un esquema de seguridad permanente y que, de manera provisional, se le otorgue un esquema de seguridad tipo 2, mientras se realiza el respectivo estudio de evaluación de riesgo, debido a que su función de líder se adelanta en espacios abiertos en las comunidades y con grupos marginales, donde la situación de orden público es bastante precaria. Además, la accionante solicitó como medida provisional la asignación de un esquema de seguridad provisional, adecuado para garantizar su integridad física y el libre ejercicio de sus funciones como LLL y líder[11].

B. Hechos relevantes en el expediente T-10.970.674

32. La señora Daniela señaló que actualmente es LLL y afirmó ser líder desde hace más de dos décadas. En vista de ello, presentó varias solicitudes a la UNP[12], con el fin de que le fuera evaluado su riesgo y, por consiguiente, se le asignara un esquema de protección, sin obtener respuesta. Sin embargo, mediante sentencia de tutela, el Juzgado Penal accedió a su pretensión de forma transitoria y ordenó la entrega de un esquema de seguridad tipo 2, con el fin de que la entidad accionada evaluara el nivel de riesgo de manera adecuada dentro de los 30 días hábiles posteriores a la implementación de la medida, ya sea para decidir su ajuste, modificación o permanencia de la protección decretada[13].

33. El 28 de abril de 2024, junto con otras personas, la accionante acudió a la FGN, para informar sobre la recepción de amenazas recibidas vía WhatsApp, con el siguiente texto: “Un respetuoso saludo (...) les notifico que nuestra organización encargada del control y orden en nuestro municipio ha tomado la decisión de exigirles su renuncia a su cargo por las malas decisiones y traiciones al pueblo que lo eligió. Tiene a partir del 1 de mayo hasta el 20 de mayo de 2024, para que tome la decisión, de lo contrario se convertirá en objetivo militar de nuestra organización, en el caso preciso de las mujeres tenemos entero conocimiento de sus jefes políticos, hermano y primo, reiteramos que nuestra organización respeta el género femenino”[14].

34. El 26 de julio de 2024, la UNP profirió Resolución, mediante la cual adoptó las recomendaciones del CERREM relativas a “ajustar las medidas de protección de la siguiente manera:[YY], para que adopte las siguientes medidas de protección, para lo cual podrá aunar los esfuerzos con la Unidad Nacional de Protección, en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 2.4.1.2.6, en concordancia con el artículo 2.4.1.2.49 del Decreto 1066 del 2015 adicionado y modificado. Ajustar las medidas de protección de la siguiente manera: finalizar un (1) vehículo blindado y una (1) persona de protección. Ratificar una (1) persona de protección, medidas implementadas por orden judicial. Esto, con relación al resultado del estudio del nivel de riesgo, el cual fue ponderado como riesgo extraordinario”[15].

35. En contra de la anterior decisión, la señora Daniela interpuso recurso de reposición, el cual fue decidido mediante Resolución, en el sentido de no reponer lo resuelto, con base en los siguientes argumentos:

“con fundamento en el resultado de las actividades de campo realizadas por el analista del riesgo individual, sustentó el caso de evaluación del riesgo por primera vez de la señora [Daniela], el día 8 de junio de 2024, (...) se determinó un nivel de riesgo como extraordinario con ponderación en la matriz de 53,33% en cumplimiento del artículo 8 del Decreto 1139 de 2021 que modificó el artículo 2.4.1.2.33 del Decreto 1066 de 2015. Así las cosas, la Dirección general de la Unidad Nacional de Protección (...) adoptó las recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -CERREM (...)

(...) este despacho verificó que el estudio de análisis de riesgo se efectuó 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 la señora [Daniela], en desarrollo de la evaluación del nivel de riesgo, en especial su condición de [LLL].

Adicionalmente también se analizó y recolectó todo lo informado respecto a las amenazas recibidas. Igualmente, se tuvo en cuenta el contexto de la zona en la que reside, los desplazamientos que realiza, la información suministrada por las diferentes entidades y autoridades consultadas.

(...) es pertinente resaltar que en el rango extraordinario o extremo hay diferentes niveles, por ello, no todas las personas que enfrenten un riesgo extraordinario o extremo van a tener la misma medida de protección ya que las medidas a implementar dependen del resultado de la matriz, así como de las condiciones de modo, tiempo y lugar dentro de las cuales las personas realizan sus desplazamientos y ejercen sus actividades diarias (...) es decir, la señora [Daniela] es beneficiaria de medidas de protección por parte de esta Unidad, pero ajustadas conforme el resultado del estudio del nivel del riesgo teniendo en cuenta el resultado del nivel de la matriz ponderada. (...)

Dicho esto, es necesario indicarle a la recurrente, que aun cuando la decisión recomendada por los miembros del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas-CERREM no haya sido de su asentimiento, no puede presumir ni asumir que a futuro podría ser objeto de alguna situación de riesgo o vulnerabilidad, máxime, teniendo en cuenta que continúa siendo beneficiaria de un esquema de protección que se ajusta a la realidad fáctica que le asiste y a la ponderación del riesgo arrojada en la última valoración efectuada. (...)

Corolario a ello, este Despacho tiene a bien aunar la sentencia T-1177 del año 2015, con el objeto de aclarar que, aun cuando la recurrente haya presentado una denuncia ante la Fiscalía General de la Nación, no implica per se, la existencia de hechos que se presuman ciertos y se conviertan en indicativos de un nivel de riesgo extremo, dado que la entidad competente para determinar el nivel de riesgo de un solicitante o beneficiaria del Programa de Prevención y Protección es la Unidad Nacional de Protección, a través de sus diferentes

cuerpos administrativos. (...)”[16].

36. Conforme con lo expuesto, la señora Daniela interpuso acción de tutela, al considerar vulnerados sus derechos a la protección personal, a la vida y al trabajo por parte de la UNP, toda vez que, con posterioridad a la decisión de la entidad accionada de disminuir su esquema de protección, ha sido víctima de nuevos hechos intimidantes, como ocurrió con el escrito realizado en el vehículo en el que se movilizaba, en el que le anotaron la palabra “[DDD]”, que corresponde al alias del líder de la estructura criminal denominada “[FFF]”, estructura reconocida en el municipio.

C. Respuesta de la entidad demandada y los terceros vinculados en el expediente T-10.970.674[17]

37. El 22 de noviembre de 2024, el Juzgado Laboral admitió la acción de tutela y resolvió la solicitud de medida provisional incoada por la accionante, en el sentido de no acceder a la misma, toda vez que a la fecha de interposición del amparo la señora Daniela todavía contaba con un esquema de seguridad compuesto por una persona, aunado a la disponibilidad de recursos colectivos asignados por el YY. Además, precisó que no existe evidencia alguna que demuestre que, posterior al ajuste de las medidas de seguridad decretadas por la UNP mediante Resolución, se hubiese presentado alguna urgencia que evidencie un daño inminente, irreversible e irreparable en la vida de la accionante.

(i) Unidad Nacional de Protección

38. El 28 de noviembre de 2024, el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UNP manifestó que la entidad no ha vulnerado ningún derecho fundamental de la accionante, sino que, por

el contrario, ha actuado como garante de estos. En este sentido, señaló que, en el año 2023, dando cumplimiento a lo ordenado mediante una acción de tutela proferida por el Juzgado Penal, se realizó la implementación de las medidas de protección a través de un esquema de seguridad tipo 2.

39. Dichas medidas fueron implementadas hasta tanto la unidad realizó una nueva evaluación de riesgo, de acuerdo con lo señalado en la mencionada sentencia de tutela. Por lo tanto, en el año 2024, el CERREM valoró la situación de la actora y concluyó que tenía un riesgo extraordinario con una ponderación del 53.33% y, con base en ello, recomendó ajustar las medidas otorgadas, en el sentido de ratificar solo a una persona de protección.

40. Acorde con lo indicado por la accionada, tal decisión tuvo en consideración el cargo que desempeña la accionante como LLL, las amenazas recibidas (incluyendo los panfletos de la organización “[FFF]”) y las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo. Además, la UNP hizo énfasis en que las medidas de protección no son de carácter vitalicio, sino que se reevalúan anualmente o ante hechos nuevos.

41. Por último, aclaró que se abrió una nueva orden de trabajo OT XXX, para evaluar otra vez el riesgo de la señora Daniela, proceso que cuenta con un término de treinta (30) días hábiles para su elaboración. En consecuencia, solicitó que la acción de tutela se declare improcedente, pues de acceder a las pretensiones de la actora, se actuaría en contravía del principio de igualdad, al otorgar medidas que no corresponden al nivel de riesgo actual. Además, destacó que, en todo caso, no se cumple con el requisito de subsidiariedad, ya que los actos objeto de cuestionamiento por la accionante son susceptibles de control en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

(ii) Procuraduría General de la Nación

42. La Procuraduría Regional solicitó su desvinculación del trámite de tutela, toda vez que no vulneró los derechos fundamentales de la accionante, ni tampoco tiene competencia para decidir de fondo sobre las pretensiones expuestas en la demanda.

(iii) UARIV

43. El 26 de noviembre de 2024, la jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UARIV solicitó la desvinculación de la entidad del trámite de tutela, al considerar que no ha incurrido en la vulneración de los derechos fundamentales reclamados por la parte accionante, pues aun cuando hace parte del CERREM, no tiene a su cargo la asignación de esquemas de seguridad[18].

(iv) Defensoría del Pueblo

44. El 26 de noviembre de 2024, el defensor del pueblo regional señaló que no cuenta con la posibilidad de materializar las pretensiones de la accionante, por escapar a la competencia funcional de la entidad. No obstante, solicitó al juez que, una vez valoradas las pruebas aportadas por la señora Daniela y las que considerara solicitar, en caso de advertir que se configuran los elementos que permiten el amparo de los derechos presuntamente vulnerados, proceda a proteger los mismos[19].

(v) Policía Nacional – Estación de Policía

45. El 26 de noviembre de 2024, el comandante encargado de la Estación de Policía que carece de legitimación en la causa por pasiva. Sin embargo, señaló que (i) se ordenaron lineamientos para el fortalecimiento del “Plan” mediante comunicado oficial; (ii) se asignó al subintendente como padrino de la señora Daniela, quien mantiene contacto permanente y realiza actividades de acompañamiento, revistas, patrullajes policiales y visitas, en las que instruye a la accionante sobre medidas de autoprotección y seguridad para sus desplazamientos; (iii) se asignó al patrullero de la Policía, como personal de seguridad de la mencionada señora, mediante la orden de servicios, para el despliegue de acciones preventivas de seguridad; y (iv) se activó la ruta institucional y de coordinación interinstitucional.

46. Respecto de esta última, el interviniente explicó que, una vez tuvo conocimiento de la acción de tutela, requirió a la dependencia encargada de verificar el cumplimiento de las órdenes para el “Plan”. Además, el comandante de la estación implementó medidas preventivas y activó la ruta para el despliegue de la estrategia de atención a poblaciones en situaciones de vulnerabilidad, “para salvaguardar la vida e integridad de la ciudadana debido a su situación inminente de riesgo”. En consecuencia, se informó al comandante del Departamento de Policía sobre la activación de la ruta; y también al comandante del Batallón de Alta Montaña, para articular acciones de seguridad, y así se procedió con otras autoridades vinculadas en la materia.

47. Finalmente, la Policía indicó que el 7 de febrero de 2024 se realizó una mesa técnica a la que asistió la señora Daniela, en la que se socializaron las recomendaciones de seguridad y de autoprotección para los LLL[20].

(vi) Ministerio de Defensa

48. El 28 de noviembre de 2024, la Dirección de Derechos Humanos y DIH del Ministerio de

Defensa Nacional solicitó la desvinculación de la entidad, toda vez que no tiene a su cargo ninguna función para proteger de manera individual a la accionante. En este sentido, explicó que las pretensiones de la demanda se dirigen de manera exclusiva en contra de la UNP, entidad encargada de decidir sobre la asignación, ajuste o finalización de un esquema de protección[21].

(vii) Fiscalía General de la Nación

49. El 28 de noviembre de 2024, la Fiscalía, adscrita a la Unidad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, sindicalistas y servidores públicos solicitó la desvinculación de la entidad, al considerar que no le asiste deber legal o constitucional respecto del estudio, análisis o implementación de nuevas medidas de protección en favor de la accionante.

50. De otro lado, indicó que al verificar sistema SPOA, la señora Daniela aparece como víctima en dos investigaciones que se encuentran activas. De manera que, no solo se solicitaron las medidas de protección policivas particulares, sino que se pidió a la Subdirección de Evaluación del Riesgo de la UNP, adelantar las gestiones necesarias para tramitar el estudio de seguridad y nivel de riesgo, con el fin de garantizar la vida e integridad personal de la accionante[22].

(viii) Ministerio del Interior

51. El 28 de noviembre de 2024, la Dirección Jurídica del Ministerio del Interior solicitó la desvinculación de la entidad del asunto de la referencia, dado que las pretensiones expuestas en la demanda se encuentran al margen de las funciones de esa cartera ministerial, pues la entidad encargada y quien tiene la responsabilidad exclusiva de definir

las medidas y la manera como se implementan y se operativizan los esquemas de seguridad es la UNP[23].

(ix) Procuraduría Provincial

52. El 28 de noviembre de 2024, la Procuraduría Provincial precisó que, de acuerdo con la búsqueda en el sistema misional de la entidad, la Procuraduría ha realizado dos requerimientos a la UNP, con el fin de requerir la priorización del estudio de seguridad para los LLL, entre quienes se encuentra la señora Daniela. Por ende, resaltó que no ha vulnerado ningún derecho fundamental de la accionante.

(x) Alcaldía Municipal

53. El 28 de noviembre de 2024, la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía alegó su falta de legitimación por pasiva, al estimar que carece de capacidad funcional (infraestructura y personal especializado) para garantizar los derechos de la accionante. Además, indicó que tampoco tiene la capacidad legal para ello, toda vez que es la UNP la agencia del orden nacional creada exclusivamente para brindar esquemas, agentes y equipos especializados para la seguridad de líderes[24].

(xi) Personería

54. El 28 de noviembre de 2024, la Personería señaló que verificó los sistemas internos de gestión documental y advirtió que (i) el 7 de febrero de 2024, se realizó la toma de declaración colectiva a los miembros del LLL, entre ellos a la accionante, quienes informaron

sobre las presuntas amenazas que ha realizado la banda delincuencial autodenominada “[FFF]”. Dichas amenazas se realizaron de manera colectiva y se desconoce que se hubiesen hecho de forma individual; (ii) el 9 de febrero de 2024, mediante oficio se corrió traslado de la declaración a la FGN, a la Estación de Policía, al Gaula Militar, a la Procuraduría Provincial y a la UNP, para la activación de la ruta de protección debido a la gravedad de los presuntos hostigamientos; (iii) el 16 de abril de 2024, se envió oficio a la UNP, en el que se le reiteró la importancia de la evaluación del riesgo de los miembros del LLL. Finalmente, (iv) el 19 de noviembre de 2024, se dio respuesta a la UNP sobre el caso específico de la señora Daniela, en el que se informó sobre la declaración que se recibió el 7 de febrero de 2024, sin tener información adicional.

55. En vista de lo anterior, la personería solicitó la desvinculación de la acción de tutela de la referencia, al carecer de legitimación por pasiva[25].

D. Decisiones judiciales objeto de revisión en el expediente T-10.970.674

(i) Juzgado Laboral

56. El 5 de diciembre de 2024, el juzgado de la referencia declaró improcedente la acción de tutela y ordenó la desvinculación de todas las entidades vinculadas al trámite. Lo anterior, tras considerar que la reducción del esquema de seguridad asignado a la señora Daniela obedeció al estudio de riesgo realizado por las unidades de la UNP, ente exclusivamente competente para el estudio de este tipo de situaciones, que no solamente demostró que se le presta un esquema de protección a la accionante, sino que inició de oficio un nuevo estudio de riesgo mediante la orden de trabajo OT XXX. Así las cosas, afirmó que la entidad demandada no ha vulnerado derecho fundamental alguno de la actora[26].

(ii) Impugnación

57. El 11 de diciembre de 2024, la señora Daniela impugnó la anterior decisión, al considerar que el juez de tutela de primera instancia no tuvo en cuenta las circunstancias fácticas en las que desarrolla sus funciones como lideresa, debido al accionar delictivo de las diferentes organizaciones criminales que azotan la ciudad, los cuales han catalogado a los dirigentes políticos y líderes sociales como enemigos vehementemente declarados, o en otras palabras, objetivo militar.

58. Corolario de lo anterior, la accionante manifestó que mediante Resoluciones del año 2024, se autorizó no acudir de forma presencial al LLL. Además, reiteró que ha venido siendo víctima de hechos violentos, uno de esos, fue el ataque contra su hermano, a quien le arrojaron una granada que no explotó y que, la violencia se ha robustecido como lo es el hecho de haber recibido amenazas a través de un mensaje de WhatsApp, en el que la declaraban objetivo militar, junto con otros LLL.

59. De otro lado, indicó que se apartaba de lo decidido por el juez de primera instancia, como quiera que éste se limitó a reiterar los argumentos expuestos por la UNP, sin tomar en consideración que la decisión de desmejorar el esquema de seguridad no fue motivada en razones de peso que permitan entender por qué, pese a que fue calificada con un riesgo extraordinario del 53%, es pertinente solo la asignación de un hombre para asegurar la protección de su seguridad personal[27].

(iii) Sala de Decisión

60. El 4 de febrero de 2025, la Sala de Decisión a modificó la sentencia de primera instancia

y, en su lugar, la negó, al considerar que no resultaba viable impartir ninguna orden a la UNP. Ello, toda vez que la solicitud de la accionante parece cuestionar el incumplimiento de la orden de la tutela primigenia, de manera que el trámite correspondiente es un incidente de desacato y, de otro lado, porque en segunda instancia la actora no aportó elementos probatorios adicionales de los que se pudiera concluir amenazas o riesgos posteriores a la primera acción y que no fueron valorados por la UNP.

61. Además, destacó que la señora Daniela no explicó las razones por las cuales la medida de protección de la que es beneficiaria no es idónea o útil para la salvaguardia de su vida e integridad. Por último, destacó que la UNP se encontraba realizando una nueva valoración del riesgo en favor de accionante, la cual no había culminado en razón de las etapas y procesos que ésta conlleva. Por lo tanto, concluyó que la demandada no había vulnerado los derechos de la señora Daniela[28].

V. COMPENDIO DEL EXPEDIENTE T-10.984.643

62. En este acápite se resumirán los antecedentes del caso planteado por el señor Esteban contra la UNP, incluyendo la demanda, los hechos relevantes, la respuesta dada por la entidad demandada y los terceros con interés, y lo resuelto por los jueces de instancia de tutela.

A. La demanda de tutela en el expediente T-10.984.643

63. El señor Esteban presentó acción de tutela en contra de la UNP, con el fin de que “(i) se tutele [sus] derechos fundamentales a la vida, seguridad personal, debido proceso. II) Que se ordene que se restablezca el esquema de seguridad que tenía asignado por la UNP

conformado por: un (1) vehículo blindado, dos (2) hombres de protección, un (1) botón de apoyo, un (1) chaleco blindado y sea aprobado por trámite de emergencia, extensivas a su núcleo familiar, mientras y hasta cuando quede debidamente ejecutoriado y en firme el nuevo acto administrativo que se expida por la dirección general respecto a la nueva evaluación de su nivel de riesgo por los nuevos hechos presentados que involucran a su núcleo familiar, y los recursos de reposición que oportunamente presente o interponga, y estén en firmes, por el director general de la UNP. III) Que se exhorte a la UNP, [a] que los actos administrativos que se profieran en el marco de reevaluación del nivel de riesgo de [Esteban], sean motivados de manera suficiente. Para tal efecto, se haga referencia expresa y detallada de las razones que fundamenten tales decisiones, específicamente los motivos que soportan la calificación del nivel de riesgo y la necesidad de modificar, reducir y/o finalizar las medidas de protección del accionante”[29].

64. Además, el accionante solicitó que, mientras se decide la acción de tutela de la referencia, como medida provisional, se restablezca el esquema de seguridad que tenía asignado y que el mismo se haga extensivo a su núcleo familiar[30].

B. Hechos relevantes en el expediente T-10.984.643

65. El señor Esteban afirma ser activista de organizaciones gremiales, culturales y políticas en el municipio, debido a su participación como miembro de la MMM. Además de haber ostentado otros cargos, razón por la cual ha realizado diferentes actividades políticas y ha vivido varias situaciones que han puesto en riesgo su seguridad y la de su familia, como el asesinato de su madre Beatriz[31].

66. El señor Esteban indicó que él y su núcleo familiar han sido víctimas de los grupos al margen de la ley que operan en la región, recibiendo amenazas, extorsiones, hurto y daño a la propiedad privada. Por lo tanto, la UNP implementó a su favor medidas de protección como

miembro del grupo poblacional “activista de organizaciones gremiales” desde el año 2020, por lo que le fue asignado un esquema con dos hombres de protección, un chaleco blindado, un vehículo blindado y un botón de apoyo.

67. No obstante, mediante Resolución, por recomendación del CERREM, la UNP ordenó realizar el desmonte gradual de las medidas de protección “de la siguiente manera: Finalizar Una (1) persona de protección y Un (1) vehículo blindado. Ratificar Un (1) Chaleco blindado, Una (1) persona de protección y Un (1) botón de apoyo por tres (3) meses, en virtud de su riesgo el cual fue ponderado como ORDINARIO”[32]. Sobre el particular, dicha resolución señala que:

“se logra establecer que el evaluado menciona presuntas situaciones de riesgo por conflictos interpersonales, abigeato y extorsión, hechos por los cuales no existe denuncia en la Fiscalía General de la Nación, por lo tanto no cursa investigación judicial al respecto.

De acuerdo con lo anterior, se puede establecer que el evaluado en la actualidad se encuentra inmerso en un riesgo generalizado por el hecho de vivir en sociedad, toda vez que no se obtuvieron elementos objetivos que pudieran soportar una amenaza real y actual en su contra, toda vez que si bien es cierto, el evaluado ostenta la condición de miembro de la [MMM], en donde menciona que ha realizado denuncias contra bandas delincuenciales dedicadas al hurto, extorsiones, abigeato, que afectan los intereses de los ganaderos, también es cierto que las autoridades locales no convalidan dicha información, sumado a que no se observa que por su condición poblacional, pueda estar afectando intereses de terceras personas, particulares o Grupos Armados Organizados -GAO-, al igual que no ha denunciado actos de corrupción en contra de la administración pública, ni se observan denuncias en contra de Grupos Armados Organizados -GAO-, por lo que no se observa que la condición poblacional pueda estarle afectando a su seguridad en la actualidad, de allí que al no evidenciar actividades específicas que lo sigan enmarcarlo en un riesgo excepcional, el cual no está en el deber jurídico de soportar, se puede colegir que no hay lugar a demandar del

Estado medidas de protección reforzada a través de esta Entidad”[33].

68. En contra de la anterior decisión, el accionante formuló recurso de reposición, el cual fue decidido mediante Resolución, en el sentido de no reponer lo resuelto. Sin embargo, la UNP ordenó que se diera apertura a una nueva orden de trabajo, debido a los nuevos hechos presentados por el protegido que no fueron analizados por el CERREM.

69. El actor afirmó que, en el mes de julio de 2024, fue entrevistado por la analista de la UNP, con el fin de verificar la situación actual de riesgo, frente a lo cual señaló que entregó las evidencias correspondientes de hechos recientes denunciados ante la FGN, la Policía Nacional y el Gaula. No obstante, aseguró que, sin recibir ningún tipo de notificación, el 20 de septiembre –vía telefónica y por WhatsApp– el coordinador Zona Norte, le informó que debía hacer entrega del vehículo blindado y de uno de los hombres de protección, lo cual se hizo efectivo el 23 de septiembre de 2024[34].

70. El 2 de octubre de 2024, la UNP ordenó el desmonte del esquema de seguridad mediante la Resolución, al considerar que el actor se encontraba inmerso en el riesgo generalizado por el hecho de vivir en la sociedad. Sobre el particular, la mencionada resolución dispuso que: “el presente caso corresponde a la revaluación del riesgo por otras solicitudes (...) en su condición poblacional de dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales, la cual ostenta por ser miembro de la [MMM]. Condición poblacional que fue verificada a lo largo del proceso (...) cumpliendo de esta forma con el criterio poblacional expuesto en el numeral 4 artículo 2.4.1.2.6. del Decreto 1066 de 2015, adicionado y modificado. Que en desarrollo de la evaluación de riesgo, se entrevistó al señor [Esteban], a quien se le indagó sobre los hechos que afectan sus derechos a la seguridad e integridad personal, para lo cual indicó que ha sido víctima de amenaza y extorsión debido a la actividad ganadera, toda vez que le solicitaban dinero a cambio de la seguridad (...) de acuerdo con las actividades de campo realizadas, (...) se logra establecer que ha sufrido amenazas y extorsión. De acuerdo con lo anterior, se pudo establecer que el evaluado en la actualidad se encuentra inmerso en

un riesgo generalizado por el hecho de vivir en sociedad, toda vez que no se obtuvieron elementos objetivos que pudieran soportar una amenaza actual y real en su contra (...) pues las autoridades consultadas no hallaron información en su base de datos en relación a amenazas en contra del evaluado, no ha denunciado actos de corrupción contra la administración pública, no se observan denuncias contra grupos armados organizados (GAO), sumado a que los hechos por narrados por el valorado como amenaza se derivan de una presunta extorsión, de allí que al no evidenciar actividades específicas desde su condición poblacional, que lo enmarquen en un riesgo excepcional, el cual no está en el deber jurídico de soportar (...)”[35].

71. En contra de esta decisión, el señor Esteban presentó recurso de reposición, el cual no había sido resuelto al momento de interponer la acción de tutela de la referencia. En todo caso, afirmó que desconoce las razones, los mecanismos y los medios empleados por la UNP que representaron la variación de su nivel de riesgo, por lo que pide que le sea restablecido el esquema de protección tipo 2, que le había sido asignado y se haga extensivo el mismo a su familia[36].

C. Respuesta de la entidad demandada y terceros vinculados en el expediente T-10.984.643[37]

72. El 22 de noviembre de 2024, el Juzgado de Ejecución admitió la acción de tutela de la referencia y resolvió la solicitud de medida provisional incoada por la accionante, en el sentido de no acceder a la misma, al estimar que el señor Esteban no expuso motivos que dieran cuenta de la urgencia y necesidad de su adopción. Además, de no derivarse del escrito de amparo y de los anexos de la demanda, elementos de los que hubiese podido advertir un inminente riesgo de vulneración de uno de sus derechos fundamentales[38].

(i) Unidad Nacional de Protección

73. El 25 de noviembre de 2024, la UNP afirmó que no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante, sino que ha actuado como garante de su vida, seguridad e integridad personal desde el año 2019, razón por la cual ha realizado los respectivos estudios de nivel de riesgo, para así determinar la matriz de aquél al que se encuentra expuesto.

74. Manifestó que, en el año 2020, adelantó la respectiva evaluación del riesgo con orden de trabajo OT XXX, donde se validó el riesgo como extraordinario, con una matriz de 55,55%. Por consiguiente, el CERREM recomendó para el caso ratificar un esquema de protección tipo 2, el cual se adoptó mediante Resolución. Posteriormente, en el año 2022, se adelantó la orden de trabajo OT XXX, donde se validó el riesgo como extraordinario, con una matriz del 52,22%, razón por la cual se recomendó ajustar las medidas de protección y finalizar el vehículo blindado, un hombre de protección y el botón de apoyo, adoptado mediante Resolución.

75. En contra de la anterior decisión, el señor Esteban interpuso recurso de reposición, que fue resuelto por medio de Resolución, en el sentido de reponer la misma y, en consecuencia, confirmar el esquema de seguridad tipo 2. En el año 2023, se realizó la respectiva reevaluación del riesgo por temporalidad a través de la orden de trabajo OT XXX, donde se ajustó el riesgo como ordinario, con una matriz de 37,22%, por lo que el CERREM recomendó realizar el desmonte gradual de las medidas de protección y ello fue adoptado por la UNP en Resolución.

76. En contra de la mencionada decisión, el señor Esteban interpuso recurso de reposición que fue resuelto en Resolución, en el sentido de no reponer lo resuelto. No obstante lo anterior, en garantía de los derechos fundamentales del accionante, la UNP manifestó que nuevamente adelantó una evaluación por solicitud del accionante con orden de trabajo OT XXX, en la que se validó el riesgo como ordinario, con una matriz de 40,55%. En este sentido,

explicó que la finalización de las medidas obedeció a lo adoptado en la en la Resolución, la cual fue debidamente adoptada mediante actos administrativos objeto de recursos, que se interpusieron y fueron resueltos.

77. De otro lado, aclaró que en la evaluación del nivel de riesgo el analista tuvo en cuenta lo manifestado por el accionante en su escrito de tutela sobre su condición poblacional de activista de organizaciones gremiales, las amenazas y extorsiones que ha recibido, se tuvo en cuenta su factor etario, su condición poblacional de activista de organizaciones gremiales, en la cual se enmarca por ser miembro de la [MMM], la visibilidad que tiene frente a la comunidad de la que hace parte, su entorno social, sus desplazamiento, su lugar de arraigo y el contexto de la zona de residencia.

78. “De acuerdo con lo anterior, se puede establecer que el evaluado en la actualidad se encuentra inmerso en un riesgo generalizado por el hecho de vivir en sociedad, toda vez que no se obtuvieron elementos objetivos que pudieran soportar una amenaza real y actual en su contra, pues si bien es cierto, el evaluado refiere que ha sufrido de amenazas y extorsión, que por esta situación existe denuncia en estado activo y etapa de indagación, que es miembro de [MMM], también es cierto que las autoridades consultadas no hallaron información en su base de datos en relación a amenazas en contra del evaluado, no ha denunciado actos de corrupción contra la administración pública, no se observan denuncias contra Grupos Armados Organizados (GAO), sumado a que los hechos narrados por el valorado como amenaza se derivan de una presunta extorsión, de allí que al no evidenciar actividades específicas desde su condición poblacional, que lo enmarquen en un riesgo excepcional”[39].

79. Conforme con lo anterior, destacó que la acción de tutela de la referencia no cumple con el requisito de subsidiariedad, toda vez que los actos objeto de cuestionamiento por el accionante son susceptibles de control en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

(ii) Fiscalía Local

80. El 24 de noviembre de 2025, la Fiscalía Local informó que adelanta investigaciones por el punible de amenazas en todas sus modalidades y que, en efecto, al revisar el sistema SPOA existen diferentes NUC donde se relaciona como víctima al señor Esteban. Sin embargo, precisó que al verificar la información suministrada por el actor y contrastarla con los criterios fijados por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en estos casos, no se evidenciaron los requisitos que permitieran una correcta adecuación típica. Por consiguiente, indicó que se ordenó a la policía judicial verificar tal situación y estructurar hechos relevantes en debida forma, así como esclarecer la autoría del sujeto activo del mismo[40].

(iii) Policía Metropolitana

81. El 26 de noviembre de 2024, el comandante de la Policía Metropolitana solicitó la desvinculación de la entidad de la presente acción de tutela, toda vez que carece de legitimación por pasiva, al considerar que no es la entidad llamada a responder las pretensiones del accionante, al carecer de competencia legal para otorgar medidas de protección. No obstante, destacó que frente a los hechos materia de amparo, el subintendente, adscrito a la oficina Nivel de Riesgo de la Seccional de Protección y Servicios Especiales, mediante correo electrónico, indicó que: “es de anotar que en el panfleto que se anexa del [ZZZ], se relaciona al tutelante, el cual esta unidad informó a diferentes autoridades con el fin de realizar las actividades de su competencia donde se relaciona así:

NOMBRES

CÉDULA

POBLACIÓN

CONTACTO

Esteban

0000

Líder

Conjunto xxx.

Mediante comunicaciones Oficiales, se remitió la petición por competencia, ante el director de la Unidad Nacional de Protección, para que se adelanten las actuaciones que correspondan en el ámbito de su competencia legal.

El día 02/11/2024, funcionario adscrito a la Seccional de Protección y Servicios Especiales, le socializo las medidas de seguridad y autoprotección al señor [Esteban], mediante acta, haciéndole entrega de las mismas por escrito (folleto de Autoprotección), las cuales al ser aplicadas permiten minimizar algún riesgo al que pueda estar expuesto.

Mediante Correo electrónico, se envió información adicional al trámite mediante comunicación, y enviado mediante el correo electrónico,

Mediante comunicación Oficial, el grupo de Derechos Humanos por medio del Comando Operativo del Servicio de Policía MEVAP, dispuso que el Comandante de la Estación de Policía, implementara las medidas preventivas de seguridad, por medio de la Patrulla de Vigilancia correspondiente, según el “Modelo del Servicio de Policía Nacional Orientado a las Personas y los Territorios”, las cuales están establecidas en el Capítulo II, Artículo 2.4.1.2.10,

Numeral 2, 3 y 4 (asesoramiento autoprotección, revistas y rondas policiales) del Decreto 1066 de 2015, estas actividades se le realizarán por un periodo de cuatro (04) meses.

Mediante comunicación Oficial, se remitió la petición por competencia, ante la directora Seccional de Fiscalía, para que se adelanten las actuaciones que correspondan en el ámbito de su competencia legal.

Por último, Mediante comunicaciones Oficiales, se remitió su petición por competencia, ante el director de la Unidad Nacional de Protección, para que se adelanten las actuaciones que correspondan en el ámbito de su competencia legal”[41].

(iv) Ministerio del Interior

82. El 27 de noviembre de 2024, la directora jurídica del Ministerio del Interior señaló que las pretensiones de la acción de tutela están al margen de las funciones de la citada entidad pública, pues su objeto escapa a la competencia de esa cartera ministerial. En consecuencia, destacó que no existe un nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos fundamentales invocados por la parte actora y la acción u omisión por parte del Ministerio, razón por la cual solicitó la desvinculación de la entidad[42].

(v) Defensoría del Pueblo

83. El 27 de noviembre de 2024, la defensora del pueblo señaló que no corresponde a esa entidad definir la clase o el tipo de protección que debe brindarse a una persona, por lo que solicitó la desvinculación de la tutela de la referencia. No obstante precisó que coadyuvaba la

presente acción e indicó que, una vez tuvo conocimiento de las amenazas denunciadas por el señor Esteban, procedió a tramitar una petición ante el subdirector de la UNP, con el fin de que se le realizara un nuevo estudio de riesgo que implicara conocer su contexto, toda vez que el señor Esteban es una persona ampliamente conocida en esta región del país[43].

(vi) Procuraduría General de la Nación

84. El 27 de noviembre de 2024, la Procuraduría indicó que no existe alguna petición o solicitud radicada o remitida a este órgano de control por los hechos narrados por el accionante, que faculte a esa entidad a efectuar cualquier tipo de intervención. En consecuencia, señaló que carece de competencia para establecer soluciones frente a las pretensiones del tutelante, por lo que solicitó al juez de tutela declarar la falta de legitimación por activa de la entidad[44].

D. Decisiones judiciales objeto de revisión en el expediente T-10.984.643

(i) Juzgado de Ejecución

85. El 7 de enero de 2025, el juzgado de la referencia declaró la improcedencia de la acción de tutela de la referencia, al considerar, que acorde con los elementos probatorios, la UNP expidió la Resolución que resolvió que el nivel de riesgo del señor Esteban era ordinario, frente al cual el Estado tiene la obligación de adoptar medidas generales para proteger a la sociedad.

86. Además, manifestó que el actor no acreditó un perjuicio irremediable cuya inminencia

haga procedente la acción de tutela y que, en todo caso, el señor Esteban tiene a su disposición otras vías judiciales diferentes a la acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales.

87. Por último, el juzgado ordenó la desvinculación del trámite de la referencia al CERREM, a la FGN, a la Policía Nacional, al Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo CTAR, a la Procuraduría General de la Nación – Regional de Instrucción del y a la Defensoría del Pueblo – Regional, al considerar que carecían de legitimación en la causa por pasiva[45].

(ii) Impugnación

88. El señor Esteban impugnó la anterior decisión, al estimar que la última denuncia presentada respecto a nuevos hechos por amenazas en contra de su vida e integridad personal y la de su núcleo familiar correspondió a la noticia criminal No. 22222 ante el GAULA-Policía, por amenazas y extorsión de ZZZ, realizadas a él y a su sobrina; así como los informes fechados el 11 de diciembre de 2023 y el 26 de enero de 2024, presentados por el personal asignado a su esquema de protección por la UNP, quienes pusieron en conocimiento de la Subdirección de Evaluación del Riesgo de esa entidad, la existencia de hechos nuevos que generan riesgo en su vida e integridad física y la necesidad de que su movilización se garantice en un vehículo blindado, dado que “constantemente debía desplazarse por la zona rural y urbana de este municipio, en razón de su trabajo”.

89. En este sentido, el accionante afirmó que la UNP ha violado sistemáticamente sus derechos al debido proceso, a la vida, a la integridad y a la seguridad personal, al no cumplir con la exigencias de motivación para la valoración del riesgo y la decisión de suprimir su esquema de seguridad, pues las Resoluciones 7311 del 2023, y 1756 y 10228 del 2024, fueron emitidas sin considerar factores como el perímetro desplazamiento, la exposición pública del accionante como activista gremial y político y las denuncias de delitos cometidos

por grupos criminales de alta peligrosidad en la región.

90. Por último, señaló que la acción de tutela es procedente como mecanismo definitivo de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, pues la sentencia T-432 de 2024 destacó que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es el mecanismo judicial idóneo y eficaz para proteger los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal en este tipo de casos[46].

(iii) Tribunal Superior

91. El 5 de febrero de 2025, el Tribunal Superior señaló que el señor Esteban fue CCC, ha sido líder, y ha denunciado en medios de comunicación y en la FGN, hechos delictivos presuntamente acaecidos. Además, destacó que su nombre figura en un comunicado difundido por ZZZ, en el que fue declarado objetivo militar por ese grupo delincuencial, a raíz de la actividad política que desarrolla en el departamento.

92. El juez de segunda instancia precisó que la acción de tutela se dirige en contra de la Resolución, respecto de la cual se encontraba en curso un recurso de reposición y a la espera de que la UNP se pronuncie sobre las inconformidades planteadas por el señor Esteban.

93. Por otro lado, estimó que la resolución objeto de reproche, se ajusta a los parámetros decantados por la Corte Constitucional en su reiterada jurisprudencia, pues en ella la UNP (i) hizo una relación de todas las circunstancias y elementos que inciden en el nivel de riesgo del accionante, basados en las entrevistas que realizaron al protegido; (ii) analizó de manera pormenorizada e integral esos elementos con fundamento en estudios técnicos realizados, como las consultas llevadas a cabo ante entidades y autoridades como la FGN, la Policía

Nacional, la Personería Municipal, la Defensoría del Pueblo y la Secretaría de Gobierno Municipal, quienes coincidieron en advertir no conocer de hechos amenazantes en contra del evaluado; y finalmente, (iii) se expuso razonadamente los motivos por los cuales no se implementa ninguna medida especial en favor del hoy accionante, pues su nivel de riesgo es ordinaria. En consecuencia, dado que sí se surtió un examen integral de la situación del accionante, y no se desconoció su condición particular, se decidió confirmar la decisión de primera instancia, en la que se declaró la falta de procedencia de la tutela[47].

VI. TRÁMITE EN SEDE DE REVISIÓN

94. La Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro de la Corte Constitucional, en auto del 29 de abril de 2025, decidió seleccionar el caso y asignarlo al despacho del magistrado Miguel Polo Rosero. Para el efecto, se invocaron los criterios (i) objetivo: posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional y (ii) subjetivo: urgencia de proteger un derecho fundamental.

95. El 28 de julio de 2025, el magistrado sustanciador profirió un auto mediante el cual vinculó al CERREM y a la Fiscalía General de la Nación y, además, solicitó pruebas con el fin de obtener información relativa a (i) los hechos amenazantes frente a los cuales los actores hubiesen estado expuestos con posterioridad a la interposición de las acciones de tutela de la referencia; (ii) el trámite judicial iniciado en contra de la UNP por parte de la señora Daniela; (iii) el trámite de las órdenes de trabajo emitidas por la UNP en los casos de las señoras Helena y Daniela, así como la respuesta al recurso de reposición interpuesto por el señor Esteban; (iv) la totalidad de los expedientes administrativos correspondientes a los procesos de evaluación de riesgo de los accionantes e información sobre los aspectos operativos de los programas de medidas de protección, y (v) las denuncias realizadas y que hubiesen sido conocidas por la FGN[48].

96. El 14 de agosto de 2025, mediante auto, la Sala Sexta de Revisión suspendió los términos procesales de las acciones de tutela de la referencia por un mes, en aras de poder recaudar el material probatorio pendiente, respecto del cual la UNP solicitó la ampliación del plazo para su entrega, y así poder garantizar de forma efectiva el derecho de contradicción de los accionantes. Con ocasión de la práctica probatoria se obtuvieron las siguientes respuestas.

(i) Daniela

97. El 1° de agosto de 2025, la señora Daniela remitió por correo electrónico varios documentos, entre ellos, la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Penal; las Resoluciones de 2024; el recurso de reposición interpuesto; las comunicaciones a la UNP denunciando hechos de riesgo, reporte de eventos intimidantes y material probatorio; el estudio de seguridad emitido inicialmente por la UNP; y las pruebas médicas y psicológicas a las que se ha sometido.

98. Acorde con estas últimas, el 11 de noviembre de 2024 se le realizó un informe diagnóstico de condiciones de salud mental a la señora Daniela, por parte de una psicóloga de la Fiscalía General de la Nación. En dicho informe se advierte que la accionante se encuentra en seguimiento psicológico desde el mes de mayo de 2024, por presentar “depresión y ansiedad recurrente, también (...) trastornos de pánico no medicado con psiquiatría, [por lo que] ha venido siendo tratada con proceso psicológico desde [el momento en que] dichos desordenes se ha[n] exacerbado y se han vuelto recurrentes[,] a raíz de las continuas amenazas (...) que ha venido recibiendo desde [el] 01/01/2024[,] debido a [la] actitud férrea de su posición en el [LLL], frente a la situación de orden público que se presenta actualmente en el municipio”. En consecuencia, la profesional de la salud mental recomendó que no se le debía retirar la protección de sus escoltas, “primero, [porque] puede correr riesgo inminente su vida y la de su familia, y segundo, [porque] esta situación exacerbaría y desencadenaría una serie de patologías derivadas del estrés[,] que pondrían poner en riesgo su salud mental”[49].

99. Además, destacó que, con posterioridad a la presentación de la primera acción de tutela, ha sido víctima de múltiples hechos intimidantes: (i) el 19 de septiembre de 2024, en el vehículo de su esquema de seguridad fue escrito con el dedo, sobre el vidrio trasero izquierdo, la palabra “[DDD]”, alias que corresponde al líder de la estructura criminal denominada “[FFF]”, hecho que afirma fue reportado a la UNP mediante escrito. Igualmente, indicó que (ii) en su oficina política se ha detectado presencia recurrente de motocicletas extrañas que se movilizan al momento de llegar elementos de seguridad, generando hostigamiento. Sumado a (iii) eventos violentos en la vía hacia su residencia, los cuales han obstaculizado su movilidad, frente a los cuales desconoce si son dirigidos en contra de su persona o si son retaliaciones a los comerciantes del municipio. Finalmente, (iv) aseguró que ha recibido información sobre seguimientos a ella y a su hermano, también líder social.

100. En consecuencia, la accionante manifestó que todos estos hechos detonan el nivel de riesgo extremo al que se encuentra sometida, pues tales actuaciones han traspasado la barrera personal y están afectando su integridad física y psicológica, “tanto que me vi obligada a realizar acompañamiento de un profesional en psicología que me ayudara con mi situación”.

101. De otro lado, destacó que el LLL cuenta con un esquema de protección grupal que no permite ser utilizado conforme con sus necesidades, toda vez que no se dispone del mismo de forma continua, por ser compartido con otros jjaes que también requieren del servicio. Por lo tanto, señaló que para mitigar la necesidad de movilidad tendría que recurrir a otros medios de transporte que no cuentan con los medios de protección necesarios, de manera que, en cada desplazamiento, aumenta desproporcionadamente el nivel de exposición, especialmente, cuando acude a eventos masivos con la comunidad, en “lugares peligrosos”.

102. La actora precisó que, como medidas de autocuidado, ante la reducción del esquema de

protección, ha optado por limitar al máximo su movilidad en espacios públicos, evitar recorridos habituales y concentrar sus actividades en espacios cerrados o con accesos controlados. Igualmente, aseguró que ha suspendido la mayoría de las reuniones presenciales con la comunidad y ha reducido significativamente su presencia en eventos públicos o territoriales. Sin embargo, destacó que esas restricciones han tenido consecuencias adversas en sus funciones como líder y LLL, pues la han alejado del contacto directo con la comunidad, interfieren con su labor y reducen la visibilidad de su gestión, y al mismo tiempo, le han generado efectos psicológicos severos como cuadros de ansiedad, insomnio, aislamiento social, temor constante y sensación continua de encierro e impotencia, afectando su salud mental y emocional.

103. Por último, la accionante aseguró que ha presentado las correspondientes denuncias ante la Fiscalía General de la Nación y la UNP, con el fin de que su análisis de riesgo sea reevaluado. Sin embargo, también indicó que a la fecha no se ha tomado ninguna medida efectiva en su favor[50].

(ii) Fiscalía General de la Nación

104. El 6 de agosto de 2025, la Dirección Seccional señaló que una vez consultó los sistemas misionales (SPOA y SIJUF) a nivel nacional, en los que utilizó como datos exactos los nombres y números de identificación de los accionantes, encontró que figuran registros de vinculación a procesos penales en calidad de denunciantes-víctimas por el presunto ilícito de amenazas, como se relaciona a continuación[51]:

Helena

Número de noticia

110016099069202335188

Documento

Cédula de ciudadanía ZZZ

Nombre

Helena

Calidad

Denunciante

Delito

Amenaza contra defensores de derechos humanos y servidores públicos art. 188E

Seccional Fiscalía

Dirección Seccional

Unidad Fiscalía

Seguridad Pública-Amenazas

Despacho

Fiscalía

Estado de la Asignación

Vigente

Estado del Caso

Activo

Etapas del caso

Indagación

Número de noticia

88721 SIJUF

Calidad

Denunciante

Delito

Amenazas

Seccional Fiscalía

Dirección Seccional

Unidad Fiscalía

Seccional

Despacho

Fiscal

Estado

Inactivo motivo: ejecutoria de inhibitoria

Etapas del caso

Fin investigación preliminar

Daniela

Número de noticia

110016000099202400353

Documento

Cédula de ciudadanía YYY

Nombre

Daniela

Calidad

Víctima

Delito

Amenaza contra defensores de derechos humanos y servidores públicos art. 188E

Fecha de los hechos

28/04/2024 00:00:00

Lugar de los hechos

76834 Calle 27 37 13

Seccional Fiscalía

Dirección Seccional

Unidad Fiscalía

Unidad Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Sindicalistas

Despacho

Fiscalía 32

Estado de la asignación

Vigente

Estado del caso

Activo

Etapas del caso

Indagación

Número de noticia

110016000099202400080

Documento

Cédula de ciudadanía YYY

Nombre

Daniela

Calidad

Víctima

Delito

Amenaza contra defensores de derechos humanos y servidores públicos art. 188E

Seccional Fiscalía

Dirección Seccional

Unidad Fiscalía

Unidad Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Sindicalistas.

Despacho

Fiscalía 32

Estado de la asignación

Vigente

Estado del caso

Activo

Etapas del caso

Indagación

Esteban

Número de noticia

130768 SIJUF

Calidad

Denunciante

Delito

Constreñimiento ilegal

Seccional Fiscalía

Dirección Seccional

Unidad Fiscalía

Seccional

Despacho

Fiscalía 05

Estado

Inactivo motivo: ejecutoria de inhibitoria

Etapas del caso

Cierre investigación

105. El 13 de agosto de 2025, la Fiscalía se pronunció sobre la acción incoada por la señora Helena, en el sentido de precisar que aún no se ha vencido el término de los dos (2) años señalado en el artículo 175 de la Ley 906 de 2004, con el que cuenta dicha delegada, para realizar la etapa pre procesal de indagación. En ella recibió el día 19 de octubre de 2023 diligencia de entrevista a la accionante, con el fin de ampliar la denuncia. Además, solicitó que se declare que la entidad carece de legitimación por activa, toda vez que no es el organismo competente para resolver la solicitud formulada por la accionante en contra de la UNP[52].

(iii) Unidad Nacional de Protección

106. El 22 de agosto de 2025, la Oficina Asesora Jurídica de la UNP manifestó que para

brindar la información requerida en el auto de pruebas debió realizar una revisión detenida de la solicitud realizada, toda vez que requirió de un proceso de consecución, consolidación y remisión de documentación por parte de diferentes áreas.

107. Así, a la pregunta sobre las órdenes de trabajo para evaluar nuevamente el riesgo de las señoras [Helena] y [Daniela] indicó que, respecto de la primera, hasta el año 2021 fue valorada bajo su condición de XX en la J, estudio que concluyó que su nivel de riesgo era extraordinario con ponderación del 51,66%. Después, para el año 2023, mediante orden de trabajo OT XXX, se adelantó un nuevo estudio de nivel de riesgo. Sin embargo, se evidenció que la evaluada “había sido declarada como insubsistente al cargo XXX, por lo que se concluyó que la evaluada dejó su cargo por el cual estaba siendo evaluada en el programa de protección de la UNP, motivo por el cual se sugirió la inactivación definitiva por la causal por vencimiento del periodo, dejación del cargo o variación de la población, objeto por la cual fue adoptada la medida o su prórroga”.

108. Posteriormente, en el año 2024, la señora Helena presentó solicitud de protección, estudio de nivel de riesgo que se adelantó con la orden de trabajo OT XXX, mediante la cual la UNP advirtió que ostentaba el cargo de XXX y que “en el cargo que ostenta no desempeña funciones que conlleven la toma de decisiones y no se identificaron indicios de riesgo serio, presente y concreto”. En consecuencia, mediante la Resolución, la UNP adoptó las recomendaciones del CERREM, instancia que sugirió comunicar el resultado del estudio de nivel de riesgo debido a la reducción de riesgo a ordinario.

109. En este orden de ideas, aclaró que actualmente la señora Helena no cuenta con medidas de protección vigentes a su favor, ni con una nueva orden de trabajo, para realizar una reevaluación de su nivel de riesgo.

110. De otro lado, respecto de la señora Daniela afirmó que se adelantó estudio de nivel de

riesgo por hechos sobrevinientes bajo la orden de trabajo OT XXX, como consecuencia del reajuste de las medidas de protección adoptadas en la Resolución DGRP 7119 de 2024, mediante la cual se determinó un nivel de riesgo extraordinario “debido a amenazas directas de las que fue objeto en su condición de lideresa política en un contexto territorial complejo, marcado por la presencia de grupos armados organizados como [HHH y FFF]”, razón por la cual en la actualidad dispone de medidas de protección consistentes en una persona de protección y un chaleco blindado, medidas que fueron implementadas por orden judicial a través de la Resolución DGRP 4397 del 7 de julio de 2024 y que a la fecha no se han generado nuevas órdenes de trabajo.

111. En cuanto a la segunda pregunta, sobre el recurso de reposición presentado por el señor Esteban, señaló que se trataba del interpuesto en contra de la Resolución 7311 del 9 de octubre de 2023, el cual se había resuelto mediante la Resolución DGRP No. 001756 del 15 de marzo de 2024, en el sentido de no reponer. Por otra parte, la entidad remitió un link en el que se puede consultar toda la información sobre los expedientes administrativos de los accionantes, relativos a la evaluación de riesgo que se adelantó por parte de la UNP.

112. Finalmente, sobre la pregunta de los aspectos operativos relacionados con la adopción de programas de medidas de protección para exservidores públicos, personas que están en ejercicio de cargos de elección popular y activistas políticos, la UNP manifestó que las personas clasificadas como exservidores públicos y aquellas que actualmente ejercen funciones en cargos de elección popular, son tratadas bajo la categoría de servidores públicos y se les aplica el procedimiento ordinario definido en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015 y los resultados son presentados ante el CERREM de servidores y exservidores públicos; mientras que las personas pertenecientes a la población de “activistas políticos” aunque también tienen el mismo procedimiento ordinario, los resultados son remitidos al CERREM o al CERREM especial y exclusivo para mujeres, en caso de que la persona interesada manifieste de forma libre y voluntaria su deseo de ser analizado por ese comité, con el fin de que le aplique un enfoque de género[53].

113. Es importante destacar que, mediante auto de pruebas del 28 de julio de 2025, también se ofició a los señores Helena y Esteban, con el fin de que aportaran la información que consideraran pertinente para esclarecer los hechos objeto de la presente acción de tutela. Sin embargo, de acuerdo con el informe de cumplimiento del auto de pruebas remitido por la Secretaría General del 8 de septiembre de 2025, es posible advertir que los mencionados accionantes guardaron silencio[54].

VII. CONSIDERACIONES

A. Competencia

114. Esta Sala de Revisión es competente para proferir sentencia en la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86.2 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991 y en cumplimiento del auto del 29 de abril de 2025 expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro, que dispuso la acumulación y el estudio de los expedientes T-10.965.733, T-10.970.674 y T-10.984.643.

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

(i) Legitimación por activa

115. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede acudir a la acción de tutela para reclamar ante los jueces, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección preferente e inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera

que estos resulten vulnerados o amenazados. En este caso, las acciones de tutela fueron presentadas directamente por los señores Helena (T-10.965.733), Daniela (T-10.970.674) y Esteban (T-10.984.643), a nombre propio, siendo titulares de los derechos fundamentales que se consideran vulnerados con ocasión de las decisiones de la UNP, sobre el retiro o la disminución de las medidas de protección.

(ii) Legitimación por pasiva

116. La legitimación en la causa por pasiva hace referencia a la aptitud legal de la autoridad o, excepcionalmente el particular[55], contra quien se dirige el amparo, para ser llamado a responder por la alegada vulneración o amenaza del derecho fundamental. En el asunto bajo estudio, las acciones de tutela se instauraron en contra de la UNP, entidad a la cual se le pueden exigir las acciones necesarias para poner fin a la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, pues a ella le atribuyen las presuntas omisiones en el proceso de evaluación del riesgo. Lo anterior, en la medida en que dentro de las funciones de dicha entidad se encuentra la de definir y modificar las medidas de seguridad de quienes son titulares de una garantía especial de protección por parte del Estado[56]. En consecuencia, se satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva.

117. De otro lado, mediante auto de fecha 28 de julio de 2025, el magistrado sustanciador vinculó en calidad de terceros con interés en el trámite de la referencia al CERREM y a la Fiscalía General de la Nación. Sobre el particular, la Sala considera que la primera entidad carece de personería jurídica propia, toda vez que es un órgano interinstitucional de la UNP, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.4.1.2.38 del Decreto 1066 de 2015[57]; mientras que, la segunda entidad carece de competencia para evaluar el nivel de riesgo de los tutelantes y para determinar la procedencia de las medidas de protección en cada uno de los casos concretos.

118. En consecuencia, la Sala desvinculará del presente trámite al CERREM y a la Fiscalía General de la Nación. Por lo demás, la Sala advierte que tanto el Juzgado Laboral (T-10.970.674), como el Juzgado de Ejecución (T-10.984.643) en las decisiones de primera instancia, desvincularon del trámite de tutela a las entidades que fueron llamadas como terceros con interés, razón por la que, esta Sala considera que no es necesario emitir un pronunciamiento adicional sobre el particular.

(iii) Inmediatez

119. Este tribunal ha expuesto que el propósito de la acción de tutela es asegurar la protección inmediata de los derechos fundamentales, como se infiere de lo previsto en el artículo 86 de la Constitución. Esto significa que este instrumento judicial, por querer del Constituyente, corresponde a un medio de defensa previsto para dar una respuesta oportuna, en aras de garantizar la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza, lo que se traduce en la obligación de procurar su ejercicio dentro de un plazo razonable, pues de lo contrario no se estaría ante el presupuesto material para considerarlo afectado[58].

120. Si bien la Constitución y la ley no establecen un término de caducidad, en la medida en que lo pretendido con el amparo es la protección concreta y actual de los derechos fundamentales, la jurisprudencia ha señalado que le corresponde al juez de tutela –en cada caso en concreto– verificar si el plazo fue razonable. Para tal efecto, deben considerarse las circunstancias personales del actor, su diligencia, sus posibilidades reales de defensa y el surgimiento de derechos de terceros[59]. Este cálculo se realiza entre el momento en que se genera la actuación que causa la vulneración o amenaza del derecho y aquél en la que el presunto afectado acude al amparo para solicitar su protección.

121. En el caso concreto, en el expediente T-10.965.733, el acto administrativo que la señora

Helena considera contrario a sus derechos fundamentales es la Resolución, que fue confirmada mediante Resolución y notificada el 1° de abril de ese año[60]. La acción de tutela se interpuso el 2 de diciembre siguiente[61], es decir, ocho (8) meses después de que quedó en firme la decisión que finalizó las medidas de protección inicialmente otorgadas.

122. No obstante, la Sala advierte que, para la fecha de presentación de la tutela de la referencia, tanto la accionante como la UNP pusieron en conocimiento que se encontraba en curso un nuevo trámite de valoración del riesgo bajo la orden de Trabajo OT XXX. En tal sentido, se puede concluir que la accionante ha sido diligente en la defensa de sus derechos fundamentales, dado que ha desplegado oportunamente actuaciones tendientes a su protección[62].

123. De otro lado, respecto del expediente T-10.970.674, el acto administrativo que la señora Daniela cuestiona es la Resolución, mediante la cual se disminuyó su esquema de protección, confirmada a través de la Resolución y notificada el 17 de octubre del mismo año[63]. La acción de tutela se interpuso el 22 de noviembre siguiente, esto es, al mes siguiente de que quedó en firme la decisión cuestionada, término que la Corte considera razonable para su interposición.

124. Finalmente, sobre el expediente T-10.984.643, el acto administrativo que el señor Esteban señala como objeto de cuestionamiento es la Resolución, que ordenó el desmonte del esquema de seguridad que le había sido asignado, la cual fue discutida mediante recurso de reposición que se encontraba en trámite en la fecha de interposición de la presente acción (22 de noviembre de 2024). En consecuencia, la Sala considera que la demanda de tutela también cumple con el requisito de inmediatez, comoquiera que la solicitud fue presentada al mes siguiente de que la UNP proferiera la decisión, en la que definió que el actor se encuentra en un nivel de riesgo ordinario.

(iv) Subsidiariedad

125. De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto Ley 2591 de 1991, el requisito de subsidiariedad se sujeta a una regla general, por virtud de la cual la acción de tutela es improcedente siempre que exista un mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para resolver el problema jurídico sometido a decisión y no exista el riesgo de que opere un perjuicio irremediable respecto de los derechos alegados. A partir de este mandato, surgen dos reglas que operativizan su aplicación práctica, a saber: (i) el amparo es procedente de forma definitiva, si no existen medios judiciales de protección que sean idóneos y eficaces para resolver el asunto sometido a consideración del juez; y (iii) el amparo es procedente de manera transitoria, cuando la persona disponga de dichos medios, pero exista la posibilidad de que se configure un perjuicio irremediable. En este caso, la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario[64].

126. Un mecanismo judicial es idóneo, si es materialmente apto para resolver el problema jurídico planteado y es capaz de producir el efecto protector de los derechos fundamentales. Por su parte, es eficaz, cuando permite brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados[65]. Lo anterior implica que el juez constitucional no puede valorar la idoneidad y la eficacia del medio de defensa judicial en abstracto. Por el contrario, debe determinar si, de acuerdo con las condiciones particulares del accionante y los hechos y circunstancias que rodean el caso, dicho medio le permite ejercer la defensa de los derechos que estima vulnerados de manera oportuna e integral[66].

127. Por su parte, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el perjuicio irremediable se caracteriza por ser (i) inminente, es decir, que la lesión o afectación al derecho está por ocurrir; (ii) grave, esto es, que el daño del bien jurídico debe ser de una gran intensidad; (iii) urgente, en tanto que las medidas para conjurar la violación o amenaza del derecho se requieren con rapidez; e (iv) impostergable, porque se busca el restablecimiento de forma inmediata[67].

128. En criterio de esta Sala de Revisión, si bien en principio la acción de tutela no resulta procedente frente a las decisiones de la UNP relacionadas con los esquemas de protección, toda vez que tales actos administrativos pueden ser controvertidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, también es cierto que este Tribunal ha señalado que esas controversias trascienden el examen de mera legalidad, cuando comprometen de manera directa la salvaguarda urgente de la vida y la seguridad personal de los accionantes. En esta medida, exigir a los solicitantes que acudan exclusivamente a la vía contenciosa resulta desproporcionado, ya que su situación de riesgo podría agravarse durante el prolongado tiempo que demandan dichos trámites, incluso en presencia de solicitudes de medidas cautelares. Además, en este ámbito se impone al Estado el deber de brindar una respuesta inmediata y eficaz, por lo que la acción de tutela, en escenarios como el expuesto, se torna en un mecanismo definitivo de protección[68].

129. En los casos bajo examen, se presenta precisamente la hipótesis exceptiva previamente mencionada, toda vez que, en los tres casos acumulados, se demanda la ocurrencia de hechos que tendrían la capacidad de afectar, de forma irreversible, la vida y seguridad personal de los accionantes, tanto por las amenazas recibidas de forma directa como por los ataques que han tenido en sus bienes y en la integridad de varias de sus personas cercanas. Por esta razón, se considera cumplido el requisito de subsidiariedad, ya que no existe otro medio de defensa judicial que brinde la misma idoneidad que la acción de tutela, para dar respuesta a las controversias planteadas.

130. Además, resulta relevante destacar que los accionantes de los expedientes bajo radicado T-10.970.674 y T-10.984.643 ostentan la calidad de sujetos de especial protección constitucional. En efecto, la señora Daniela (i) es una persona adulta mayor de 64 años, (ii) cuenta con una trayectoria de más de veinte años como líder social, y (iii) presenta un grave deterioro de su salud mental, el cual fue diagnosticado por la Fiscalía General de la Nación en concepto psicológico del 11 de noviembre de 2024, en el que se documenta un cuadro de

depresión, ansiedad, trastornos de pánico, insomnio, pesadillas, alteraciones en los hábitos alimenticios y estado de alerta permanente. Por su parte, el señor Esteban goza de reconocida trayectoria como líder social en el ámbito gremial, cultural y político del municipio, y ha ocupado cargos públicos de relevancia. En consecuencia, la Sala estima que estas circunstancias refuerzan las razones de falta de idoneidad y eficacia del mecanismo judicial ordinario, en los casos bajo examen.

C. Problema jurídico y estructura de la decisión

131. Conforme con lo expuesto, la Sala deberá determinar: ¿si la UNP vulneró los derechos a la seguridad personal y al debido proceso de los accionantes, al expedir los actos administrativos mediante los cuales evaluó sus niveles de riesgo y, con base en ellos, modificó o retiró las medidas de protección previamente otorgadas, según se alega, sin una motivación suficiente, por cuanto no tuvo en cuenta las distintas amenazas y elementos contextuales de cada caso?

132. Para resolver el problema jurídico planteado, esta Sala Sexta de Revisión (i) reiterará la jurisprudencia sobre el derecho a la libertad personal, (ii) así como sobre el alcance del debido proceso administrativo y el procedimiento de calificación del riesgo a cargo de la UNP. Luego, (iii) se pronunciará sobre la ruta ordinaria de protección individual que asume la citada entidad; (iv) hará una breve referencia a la jurisprudencia sobre la protección de los líderes sociales; y (v) resolverá los casos concretos.

D. Derecho a la libertad personal. Reiteración de jurisprudencia

133. La jurisprudencia constitucional ha precisado que la seguridad personal tiene una triple

connotación, en tanto se constituye como un valor constitucional, un derecho colectivo y un derecho fundamental.

134. Así, el fundamento constitucional del derecho a la seguridad personal se encuentra, de una parte, en el preámbulo de la Constitución que expresa la voluntad del pueblo soberano de asegurar la vida, la convivencia y la paz; y, de otra, en el artículo 2, que asigna a las autoridades la obligación de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. A partir de estas disposiciones, la jurisprudencia ha admitido que la seguridad constituye un eje esencial del orden público, en tanto brinda “las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional”[69].

135. En su dimensión de derecho colectivo, la seguridad personal se predica de todos los miembros de la sociedad que pueden verse afectados “por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social, como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (Art. 88, C.P.)”[70].

136. En cuanto a su connotación de derecho fundamental, la seguridad personal es un derecho innominado y autónomo. Aunque no aparece expresamente consagrado en el Título II de la Constitución, la Corte ha admitido su existencia en virtud de su estrecha relación con la dignidad humana (CP art. 1) y con el deber estatal de garantizar el goce efectivo de los derechos a la vida e integridad personal (CP arts. 2 y 11). Asimismo, este derecho encuentra respaldo en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que, conforme con el artículo 93.1 del Texto Superior, integran el bloque de constitucionalidad, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 7.1), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9.1) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 3). En su carácter fundamental, la seguridad personal faculta a las personas a exigir de las autoridades una protección adecuada frente a amenazas que exceden los niveles de riesgo

que razonablemente deben asumirse en la vida en sociedad, esto es, cuando se trata de riesgos extraordinarios o extremos que trascienden los ordinarios de la cotidianidad[71].

137. En este sentido, el riesgo al que se refiere la protección del derecho a la seguridad personal debe entenderse, con mayor exactitud, como amenaza, pues no basta con la mera existencia de una contingencia o la posibilidad abstracta de un daño, sino que debe concurrir alguna manifestación o señal que permita suponer que la integridad de la persona se encuentra en peligro, más allá de las dificultades inherentes a la convivencia social. En consecuencia, la sola presencia de un riesgo —concebido como la posibilidad de que un evento ocurra o no— no configura por sí mismo la vulneración del derecho, se requiere, además, la verificación de amenazas concretas, entendidas como señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder, esto es, hechos reales que impliquen una alteración efectiva del goce pacífico de la tranquilidad y hagan prever que la integridad o la libertad de la persona corren un verdadero peligro[72].

138. La jurisprudencia de las distintas salas de revisión ha identificado cinco niveles de riesgo: (i) mínimo, asociado únicamente a contingencias naturales como la muerte o la enfermedad; (ii) ordinario, propio de las situaciones a las que se enfrentan en igualdad de condiciones todos los miembros de la sociedad; (iii) extraordinario, referido a un riesgo que “ninguna persona tiene el deber de soportar”, conforme con el principio de distribución equitativa de las cargas públicas; (iv) extremo, caracterizado por una amenaza a la vida o a la integridad personal que, además de extraordinaria, es grave e inminente; y (v) consumado, que implica la materialización del riesgo y, con ello, la vulneración efectiva de los derechos fundamentales del individuo. Sin embargo, de estos niveles, el Decreto 1066 de 2015 (que actualmente regula la materia) acogió parcialmente la citada clasificación, reconociendo los riesgos en tres categorías: ordinario, extraordinario y extremo[73].

139. La Corte ha sostenido, de manera reiterada, que del derecho a la seguridad personal se desprenden siete obligaciones específicas de respeto, protección y garantía a cargo de las

autoridades estatales[74]. Dichas obligaciones delimitan el ámbito de protección de este derecho y se concretan así:

El derecho fundamental a la seguridad personal

obligaciones del Estado

1. Identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados.

2. Valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.

3. Definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario o extremo identificado se materialice.

4. Asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.

5. Evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario y tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.

6. Dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario y adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.

7. La prohibición de adoptar decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas.

140. En consecuencia, quien alega la vulneración de sus derechos a la seguridad personal, a la vida o a la integridad física y solicita protección estatal debe acreditar, al menos de manera sumaria, que se encuentra expuesto a una amenaza y que está en una situación de vulnerabilidad o especial exposición respecto de su posible materialización. Sin embargo, corresponde al Estado la responsabilidad principal de determinar la naturaleza y la intensidad de la intimidación, con el fin de definir e implementar los medios de protección idóneos, específicos, adecuados y suficientes para evitar la concreción del daño.

E. Alcance del debido proceso administrativo y del procedimiento de calificación de riesgo a cargo de la UNP

141. De acuerdo con el Decreto 1066 de 2015, la competencia para determinar el nivel de riesgo al que se encuentra expuesta una persona y adoptar las medidas necesarias para su protección corresponde a la UNP, a través del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM). En ejercicio de esta función, y en atención al artículo 29 del Texto Superior, la UNP debe garantizar el respeto al debido proceso, lo que implica observar de manera oportuna las siguientes obligaciones: (i) identificar y valorar el riesgo extraordinario a partir de estudios contextuales y técnicos sobre la situación individual del afectado; (ii) definir e implementar medidas de protección adecuadas, suficientes y eficaces para evitar la concreción de la amenaza; (iii) realizar evaluaciones periódicas tanto del riesgo como de las medidas adoptadas; (iv) mitigar los efectos de las amenazas que lleguen a materializarse; y (v) abstenerse de adoptar decisiones que generen nuevos riesgos o incrementen los ya existentes[75].

142. Así, las medidas de protección que se adopten deben ajustarse a las circunstancias concretas de riesgo a las que se enfrenta la persona y considerar, además, su situación particular. En esta dirección, esta Corte ha señalado que la evaluación, valoración, determinación y resolución de las solicitudes orientadas a definir la protección de quienes aspiran a ser beneficiarios del programa de protección del Estado deben sustentarse en estudios técnicos y especializados que fundamenten las decisiones adoptadas y, en su caso, justifiquen la necesidad de implementar determinadas medidas. Lo anterior, en tanto el proceso de verificación debe salvaguardar el derecho al debido proceso de los beneficiarios, lo que impone a las entidades competentes el deber de argumentar de manera adecuada y técnica las decisiones de otorgar, modificar o suprimir las medidas de seguridad[76].

143. Este deber impone a la UNP la obligación de motivar de manera clara, suficiente y específica los actos mediante los cuales evalúa el riesgo de una persona y decide instaurar, modificar o disminuir las medidas de protección que se le hayan otorgado, pues solo bajo estas condiciones el interesado dispone de una posibilidad real de conocer y controvertir las razones que sustentan la decisión de la entidad sobre la necesidad de adoptar o no mecanismos orientados a garantizar su seguridad. En consecuencia, las decisiones de la UNP deben, como mínimo: (i) identificar todas las circunstancias y elementos relevantes en la valoración del nivel de riesgo; (ii) efectuar un análisis integral y pormenorizado de dichos factores, apoyado en estudios técnicos que determinen su naturaleza, alcance e intensidad; (iii) exponer de manera razonada los fundamentos por los cuales procede o no implementar medidas individuales de seguridad; (iv) precisar las acciones de prevención a adoptar; y (v) justificar por qué estas resultan idóneas para salvaguardar efectivamente la seguridad del interesado[77].

144. Conforme con lo anterior, en múltiples oportunidades, la Corte ha amparado el derecho al debido proceso de personas a quienes se les negó o modificó el esquema de protección, sin brindarles información completa sobre el porcentaje de riesgo asignado o las razones que fundamentaron tal decisión. Del mismo modo, ha encontrado la vulneración del citado derecho, cuando la UNP no ha justificado de manera suficiente las medidas adoptadas, o

cuando ha sustentado sus conclusiones en la mera existencia de procesos penales en curso sin decisión de fondo, restando con ello credibilidad o gravedad a las denuncias presentadas por los solicitantes. En tales escenarios, esta Corporación ha ordenado a la UNP emitir una nueva resolución que observe los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional y garantice plenamente el derecho al debido proceso de los accionantes[78].

F. Ruta ordinaria de protección individual a cargo de la UNP

145. Con el propósito de calificar cada uno de los niveles de riesgo (ordinario, extraordinario y extremo), la UNP agrupó y sistematizó la “matriz de calificación del riesgo”, la cual está integrada por tres ejes: (i) amenaza, (ii) riesgo específico y (ii) vulnerabilidad, y cuyo propósito es garantizar una definición objetiva y técnica del nivel de riesgo de una persona. Sin embargo, esta Corte ha aclarado que ello no significa que la calificación del riesgo sea un ámbito ajeno al juez de tutela, en la medida en que se han identificado falencias en algunas de las decisiones emitidas por dicha entidad[79].

Matriz de calificación del riesgo. Elaborada a partir de la sentencia T-258 de 2025, que reiteró la sentencia SU-546 de 2023

Eje

Variables que se analizan

Amenaza

1. Realidad de la amenaza y las evidencias verificadas.

2. Individualidad de la amenaza.

3. Presunto acto generador de la amenaza.
4. Capacidad del actor para materializar la amenaza.
5. Interés del generador de la amenaza en el evaluado.
6. Inminencia de la materialización de la amenaza.

Riesgo específico

1. Condición.
2. Factor diferencial y de género.
3. Perfil.
4. Antecedentes personales del riesgo.
5. Análisis de contexto.
6. Riesgo de afectación de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personales.

Vulnerabilidad

1. Conductas y comportamientos.
2. Permanencia en el sitio de riesgo.
3. Vulnerabilidad asociada al entorno residencial.
4. Vulnerabilidad asociada al entorno donde desarrolla actividades y/o trabajo.
5. Vulnerabilidad asociada al entorno social y comunitario.
6. Vulnerabilidad en los desplazamientos (movilización del evaluado de un sitio a otro).
7. Vulnerabilidades marginales del núcleo familia.

De la suma de los tres ejes descritos anteriormente, se obtiene el nivel de riesgo en una escala del 15% al 100%. En concreto, el analista debe determinar si la persona enfrenta un riesgo ordinario (15% al 50%), extraordinario (51% al 80%) o extremo (81% al 100%). A partir de lo anterior, el CERREM elabora las recomendaciones sobre el esquema de seguridad que requiere la persona, y la UNP, en última instancia, expide la resolución en la que se implementan.

146. El universo de beneficiarios de los esquemas de seguridad se clasifica en dos grandes grupos: (i) quienes reciben protección en razón del cargo, comenzando con el Presidente de la República y otros servidores públicos de las distintas ramas del poder y entidades públicas; y (ii) los particulares que reciben protección debido a su riesgo extraordinario o extremo, donde se encuentran las personas que conocemos como líderes sociales y defensores de derechos[80].

147. Acorde con el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, el procedimiento ordinario ante la UNP tiene seis etapas: (i) recepción de la solicitud (numeral 1); (ii) evaluación del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información, CTAR (numeral 3); (iii) examen del Grupo de Valoración Preliminar, GVP (numeral 4); (iv) recomendación del CERREM (numeral 5); (v) expedición del acto administrativo (numerales 6 y 7); y (vi) seguimiento y reevaluación (numerales 8, 9 y 10). Además, en los artículos 2.4.1.2.44, 2.4.1.2.45 y 2.4.1.2.46 del citado Decreto, se establecen las causales y procedimientos para valorar las medidas de protección. Por regla general, la UNP tiene la obligación de reevaluar, anualmente, el nivel de riesgo del beneficiario. Sin embargo, en eventos especiales, por lo general, por ocurrencia de hechos nuevos, puede procederse en ese sentido antes de que finalice dicho periodo[81].

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

Medidas de protección reguladas en el Decreto 1066 de 2015. Elaborado a partir de la sentencia T-258 de 2025, que reiteró la sentencia T-432 de 2024

Tipo ligero

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

Tipo 3

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

Tipo 1

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

Tipo 4

- Brinda seguridad a una sola persona.

- 1 vehículo blindado
- 1 vehículo corriente
- 2 conductores
- Hasta 4 escoltas

Tipo 2

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

Tipo 5

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

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

comparta[82].

G. Deber de protección del Estado a los líderes sociales. Reiteración de jurisprudencia

150. Este Tribunal ha señalado que los líderes sociales y defensores de derechos humanos, así como las organizaciones que estos conforman, desempeñan un papel esencial en la consolidación de la democracia participativa y en la promoción de los derechos humanos dentro del Estado Social de Derecho y de las sociedades democráticas. El ejercicio de este liderazgo constituye, en sí mismo, una manifestación de la democracia participativa protegida por la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte, por esa razón, se les ha reconocido el carácter de sujetos de especial protección constitucional y se ha procurado garantizar sus derechos fundamentales, en particular la vida, la integridad, la seguridad personal y el debido proceso. La naturaleza de la labor que realizan y los riesgos inherentes a dicha actividad hacen indispensable la intervención del Estado para proveer medidas efectivas de protección[83].

151. En la sentencia T-469 de 2020, la Corte admitió que los líderes sociales y/o defensores de derechos humanos son personas reconocidas en sus comunidades por orientar diversos procesos colectivos, tales como la protección del medio ambiente, la recuperación del territorio, la participación política o la reivindicación de los derechos de las víctimas del conflicto armado. En consecuencia, este Tribunal ha resaltado que el ejercicio del liderazgo social y la defensa de los derechos humanos suele desarrollarse en contextos marcados por la violencia endémica derivada del conflicto armado interno y de otras situaciones de amenaza. De manera que, quienes asumen estas tareas, se encuentran expuestos a un peligro constante, lo que impone al Estado el deber de actuar de manera proactiva para garantizarles: (i) la protección de su vida, seguridad e integridad personal, y (ii) la posibilidad de desempeñar sus actividades sin ser objeto de intimidación, miedo o censura[84].

152. Para garantizar los derechos de estas personas, la Corte ha previsto que los líderes sociales y defensores de derechos humanos son sujetos de especial protección constitucional. Esta condición implica que, si bien la sociedad en general debe propender por su seguridad, es el Estado quien asume un deber reforzado de protección, particularmente respecto de los derechos a la vida, la integridad, la seguridad personal y el debido proceso. En efecto, la naturaleza de la labor que desarrollan y los riesgos inherentes a su ejercicio hacen indispensable una intervención especial y efectiva del Estado orientada a brindarles medidas adecuadas de protección[85].

153. En virtud de este reconocimiento, la jurisprudencia también ha precisado que sobre ellos recae el enfoque diferencial, ello supone, entre otros aspectos, una presunción de riesgo. Esta presunción implica, de un lado, que la UNP asuma la carga probatoria y adopte un papel diligente y proactivo en la verificación del riesgo que afecta a estas personas, el cual solo puede ser desvirtuado mediante estudios técnicos y rigurosos de seguridad y, del otro, que si persiste una duda razonable sobre el nivel de amenaza, en aplicación del principio pro persona, la interpretación debe ser favorable a la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la seguridad. Esta exigencia cobra especial relevancia cuando se trata de personas que ya contaban con un esquema de protección derivado de la acreditación de un riesgo extraordinario[86].

H. Solución de los casos concretos

154. Expediente T-10.965.733. La UNP vulneró los derechos al debido proceso y a la seguridad personal de la señora Helena. Tal como se señaló en los antecedentes, la señora Helena interpuso acción de tutela, al considerar vulnerados sus derechos al debido proceso y a la vida, toda vez que la UNP ordenó la terminación de las medidas de protección otorgadas (esquema de seguridad tipo 2), pese a las amenazas que afirma haber recibido en su contra.

155. Sobre el particular, la entidad accionada señaló que en la Resolución y, en la Resolución que la confirmó, la evaluación del riesgo de la accionada se “tuvo que interrumpir”[87], debido a que no ostentaba el cargo por el cual fueron implementadas las medidas de seguridad. De manera que no cumplía con el requisito de población objeto y, por lo tanto, no se encontraba enmarcada en las categorías poblacionales de protección del Decreto 1066 de 2015.

156. Esta Sala de Revisión no desconoce que el artículo 2.4.1.2.46 del Decreto 1066 de 2015 establece como causal de finalización de las medidas de protección el “7. (...) vencimiento del período, dejación del cargo, o variación de la población objeto por la cual fue adoptada la medida o su prórroga”. Sin embargo, ello no implica que, de manera automática, desaparezcan las condiciones de riesgo que dieron lugar a su otorgamiento.

157. Lo anterior cobra especial relevancia si se toma en consideración que la señora Helena, en el escrito de tutela, manifestó que desde la terminación de su vinculación con la J ha sido víctima de amenazas directas y telefónicas, hecho que corresponde con la información suministrada en sede de revisión por parte de la FGN, mediante la cual indicó que actualmente se encuentra activa y en etapa de indagación, la investigación relativa a las amenazas que ha sufrido la accionante.

158. En este escenario, al efectuar el estudio de valoración, la UNP omitió realizar un análisis integral que articulara tanto la situación actual de la accionante como los antecedentes relevantes de su trayectoria pública. En particular, dejó de considerar factores determinantes para identificar la existencia de un riesgo persistente y extraordinario, a partir de circunstancias como (i) su desempeño como XXX en la J, en el marco de investigaciones de alta sensibilidad contra actores armados ilegales y responsables de graves violaciones a los derechos humanos, y (ii) las amenazas recibidas con posterioridad a dicha vinculación. Así las cosas, al no integrar estos elementos, el análisis técnico careció de calidad y suficiencia, pues desconoció que los riesgos derivados del ejercicio de funciones públicas en contextos

de violencia no se extinguen con la desvinculación del cargo; por el contrario, es razonable que la amenaza se prolongue o incluso se intensifique, dado que el exfuncionario puede ser percibido como un objetivo más vulnerable ante la ausencia de respaldo institucional.

159. En su lugar, la Sala advierte que la UNP aplicó la causal de finalización del esquema de seguridad asignado, sin realizar un análisis adicional sobre la situación particular de la beneficiaria, pese a que el parágrafo 3 del referido artículo 2.4.1.2.46 del Decreto 1066 de 2015 dispone que: “el director de la Unidad Nacional de Protección podrá, de manera excepcional, interrumpir el procedimiento de la finalización de las medidas de protección de un protegido del programa, con el fin de evitar daños irreparables y en aras de salvaguardar el derecho a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal del protegido”[88]. Por consiguiente, la accionada no hizo una verificación mínima sobre el impacto que supondría la finalización del esquema de seguridad en la señora Helena.

160. En este orden de ideas, se destaca que la UNP no revisó si el porcentaje de nivel de riesgo de la accionante se había modificado, con ocasión de la terminación del cargo de XXX ante la J, sino que se limitó a suspender la verificación de dicho competente, por la sola circunstancia de que la actora ya no se encontraba en el cargo que originó las medidas de protección, argumento que fue corroborado por la entidad demandada en su intervención en sede de revisión, al afirmar que, para el año 2023, mediante orden de trabajo OT XXX, se adelantó un nuevo estudio de nivel de riesgo en el que se evidenció que la evaluada “había sido declarada como insubsistente al cargo de [XXX] de la [J], por lo que se concluyó que la evaluada dejó su cargo por el cual estaba siendo evaluada en el programa de protección de la UNP, motivo por el cual se sugirió la inactivación definitiva por la causal por vencimiento del periodo, dejación del cargo o variación de la población, objeto por la cual fue adoptada la medida o su prórroga”[89] (énfasis añadido).

161. Esta omisión también fue advertida por la accionante en el formulario de solicitud de inscripción para el programa de prevención y protección de la UNP, que diligenció el 15 de

marzo de 2024 y que dio origen a la orden de trabajo OT XXX, ahí afirmó que: “el año pasado recibí amenazas de muerte por medio de mensaje de texto a mi celular y esto ha continuado, también fui abordada por un motorizado en el parque de la parte exterior del conjunto donde vivo quien se dirigió al centro del mismo parque donde me encontraba y me colocó la moto de frente, venía vestido todo de negro y con el casco el cual no me permitió verle la cara, solo me dijo buenas noches doctora, yo quedé muy impactada (...) de toda esta situación fue informado el funcionario que el año anterior inició el proceso de evaluación del riesgo pero hasta el día de hoy no obtuve respuesta del mismo, teniendo en cuenta que el funcionario no lo terminó y lo único que presentó en su informe fue la desvinculación del cargo sin hacer un análisis concreto y definitivo de mi situación actual de riesgo”[90] (énfasis añadido).

162. No obstante lo anterior, la Sala evidencia que en la última evaluación del riesgo con ocasión de la orden de trabajo OTXX, la UNP no le dio a conocer a la actora cuál era su porcentaje de riesgo, sino que solo se refirió de forma abstracta a la categoría de “riesgo ordinario”. En efecto, la demandada expuso en el acto administrativo que “el citado cuerpo colegiado en virtud a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 2.4.1.2.38C de la norma pluricitada, validó el nivel de riesgo del (de la) señor (a) [Helena], como ORDINARIO”[91].

163. Dichas omisiones han generado una vulneración al derecho fundamental al debido proceso de la accionante, pues al prescindir de la correcta definición del porcentaje del nivel de riesgo, parámetro identificado por la Corte como integrante del deber de motivación de las decisiones sobre las medidas de protección[92], se le impidió a la señora Helena conocer y controvertir las razones del acto administrativo que considerara contrarias a su seguridad personal. En este sentido, aunque la Sala no desconoce que el esquema de protección de la señora Helena no fue desmontado sino hasta el año 2025[93], dicha circunstancia no obedeció a una verificación real y concreta de su situación, sustentada en estudios técnicos, sino a trámites internos de la UNP.

164. Sobre estas omisiones, los jueces de instancia no se pronunciaron, pues se limitaron a

declarar la improcedencia de la acción de tutela dado que aún se encontraba pendiente la revisión de la valoración del riesgo de la accionante mediante la orden de trabajo OT XXX. En consecuencia, pasaron por alto examinar el incumplimiento de la UNP sobre la carga de motivación de las resoluciones demandadas, las cuales debían contener una valoración objetiva del nivel de riesgo en el que se encontraba la accionante, al momento de finalizar su vinculación con la J, e informar a la beneficiaria sobre la disminución del mismo.

165. Finalmente, es importante aclarar que, en todo caso, la Sala observa que en la última valoración de riesgo practicada a la accionante mediante la orden de trabajo OT XXX, la UNP centró su análisis en la situación actual derivada de su calidad de funcionaria pública y, en particular, en el ejercicio de las funciones propias del cargo de XXX[94]. Sin embargo, la entidad omitió examinar de manera específica el alcance del riesgo que podía generarse a partir de su desvinculación del cargo de XXX ante la J, circunstancia que fue precisamente la que dio origen a las amenazas denunciadas por la accionante y que, por lo tanto, resultaba indispensable valorar para determinar la persistencia o agravación de las condiciones de riesgo que justificaban la continuidad del esquema de protección.

166. Lo anterior, se puede advertir si se toma en consideración que en el expediente administrativo de la mencionada orden de trabajo se dejó constancia que “la evaluada manifiesta que en marzo de 2024 después de un viaje a Cúcuta le llegó un mensaje de texto diciendo ‘doctorcita no la hemos olvidado, sabemos de sus paseos el último en Cúcuta, siga hablando de nosotros, decidimos de último sapa’[95]. Sin embargo, la entidad demandada en la matriz de riesgo, al realizar el análisis de evaluación de la amenaza, señaló que éstas existían, pero que las mismas tenían baja inminencia y que el riesgo específico no se configuró respecto de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal, debido a que la accionante se desempeña actualmente como funcionaria pública[96].

167. En conclusión, esta Sala de Revisión advierte que la UNP debió adoptar un enfoque

técnico y contextualizado en la evaluación del riesgo, que no se limitara a describir la situación actual de la accionante, sino que integrara los antecedentes de su actividad pública y el impacto que estos pueden tener en la potencialidad de causarle un daño. De ahí que, se considera que la demandada vulneró los derechos a la seguridad personal y al debido proceso de la señora Helena, al no haber adelantado una valoración objetiva y completa del impacto que la terminación de su cargo como XXX ante la J generaba en su situación de riesgo, es decir, sin precisar el porcentaje de riesgo correspondiente, ni examinar cómo su desvinculación –circunstancia que fue el origen de las amenazas denunciadas– podía agravar o mantener las condiciones que justificaban la protección inicial. Por lo tanto, se revocará la sentencia proferida por el Tribunal, que a su vez confirmó la sentencia adoptada por el Juzgado, para, en su lugar, amparar los derechos fundamentales a la seguridad personal y al debido proceso de la señora Helena.

168. En consecuencia, se ordenará a la UNP que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, realice un nuevo estudio técnico, integral e individualizado del nivel de riesgo de la señora Helena. En particular, la entidad deberá valorar el impacto que la terminación de su cargo como Fiscal ante la Jurisdicción Especial para la Paz generó en su situación de riesgo, así como las amenazas directas y recientes que ha informado y que, por virtud de esta orden, le llegue a informar a la entidad accionada. Igualmente, deberá precisar el porcentaje del nivel de riesgo, exponer de manera razonada los fundamentos de la decisión y justificar por qué las medidas que se adopten resultan idóneas, suficientes y proporcionales para garantizar la vida, integridad y seguridad personal de la accionante. Hasta tanto se expida dicho estudio y se adopte una decisión debidamente motivada, la UNP deberá mantener vigente el esquema de seguridad que le había asignado y que fue objeto de reclamación a través del presente amparo.

169. Expediente T-10.970.674. La UNP vulneró los derechos al debido proceso y a la seguridad personal de la señora Daniela. Mediante Resolución, en cumplimiento de la orden de tutela proferida por el Juzgado Penal d, La UNP adoptó en favor de la señora Daniela, un esquema de protección tipo 2. Estas medidas se otorgaron de manera transitoria, por el

término de treinta (30) días hábiles, mientras la entidad accionada realizaba la evaluación del riesgo correspondiente[97]. Sin embargo, mediante la Resolución, la UNP ajustó las medidas de protección, en el sentido de finalizar el vehículo blindado y una persona de protección, con el propósito de que el esquema fuera prestado de manera conjunta con la Alcaldía Municipal y/o el LLL.

170. En su respuesta al auto de pruebas proferido en sede de revisión, la accionante sostuvo que, después de esta determinación, ha sufrido nuevas amenazas, entre las que destacó que (i) el 19 de septiembre de 2024, en el vehículo de su esquema de seguridad, fue escrito con el dedo sobre el vidrio trasero izquierdo la palabra “[DDD]”, alias que corresponde al líder de la estructura criminal denominada “[FFF]”, hecho que afirma fue reportado a la UNP mediante escrito; igualmente indicó que (ii) en su oficina política se ha detectado presencia recurrente de motocicletas extrañas, que se movilizan al momento de llegar elementos de seguridad, generando hostigamiento. Lo anterior, sumado a (iii) eventos violentos en la vía hacia su residencia, los cuales han obstaculizado su movilidad, frente a los cuales desconoce si son dirigidos en contra de su persona o si son retaliaciones a los comerciantes del municipio; y (iv) aseguró que ha recibido información sobre seguimientos a ella y a su hermano, también líder social[98].

171. Lo anterior, además, encuentra sustento en las investigaciones que se encuentran en curso en la Fiscalía, adscrita a la Unidad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, sindicalistas y servidores públicos[99], y en el informe de novedad por posible intimidación suscrito el 19 de septiembre de 2024, por los hombres del esquema de protección de la accionante, dirigido a la Coordinación de Seguridad, en el que se advierte lo siguiente:

“Escolta [Javier] y [Luis] asignados al esquema de protección señora [Daniela], con vehículo de protección asignado (...). Siendo las 07:00 am del presente día, se inició el servicio de protección, para lo cual dejamos el vehículo de protección a una cuadra antes de llegar a la

casa de la señora protegida, por motivos de arreglos del alcantarillado en dicha calle. De regreso hacia el vehículo de protección, cuando lo abordamos encontramos un aviso intimidante, escrito en la ventana puerta trasera izquierda que decía el nombre de [AAA]. Es de tener en cuenta que dicho nombre pertenece al jefe de la estructura criminal, que para estos tiempos se encuentra ocasionando alteraciones delincuenciales y de orden público en el municipio. // Se toman todas las medidas de precaución con la protegida”[100].

172. Por su parte, en la respuesta al auto de pruebas proferido por la Corte, la UNP informó que el estudio de nivel de riesgo de la actora se ha mantenido igual, en un riesgo extraordinario, desde la Resolución, y que aun cuando se adelantó un estudio de nivel de riesgo sobreviniente bajo orden de trabajo OT XXX, en él se advirtió que ha sido víctima de “amenazas directas de las que fue objeto en su condición de lideresa política en un contexto territorial complejo, marcado por la presencia de grupos armados organizados como [HHH y FFF][101]. En la actualidad dispone de las medidas de protección consistentes en una persona de protección y un chaleco blindado.

173. Conforme con lo anterior y una vez revisado el expediente administrativo, la Sala considera que el acto que culminó con la evaluación del riesgo por primera vez no cumplió con la exigencia de motivación sobre la mención del porcentaje de riesgo, ello en razón a que en su parte considerativa no indicó el puntaje que asignó a cada una de las variables de la matriz de calificación, así como tampoco el porcentaje de riesgo ponderado, sino que se limitó a referir, de forma general, los rangos de porcentajes que da cada tipo de riesgo (ordinario, extraordinario y extremo).

174. La Sala observa que aun cuando la Resolución, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición presentado por el accionante, precisó el porcentaje de riesgo al que se enfrentaba la actora era de 53,33%, dicha mención no subsana la ausencia de motivación inicialmente identificada, pues “la accionada debe exponer el porcentaje de riesgo ponderado en el acto administrativo que califica el riesgo. Esto con la finalidad de que el

petionario cuente con todos los elementos de juicio para controvertir la calificación”[102].

175. De otro lado, la indebida motivación también se ve reflejada en la falta de justificación sobre la idoneidad y eficacia de las medidas de protección reconocidas, como respuesta al riesgo advertido. Así, la UNP no explicó las razones por las cuales, en el caso de la señora Daniela, resultaba adecuado y suficiente para salvaguardar sus derechos a la vida y a la seguridad personal, su vinculación a la ruta colectiva aprobada para LLL, en lugar de asignarle medidas de protección de forma individual. Sobre el particular, la Sala advierte que, en la Resolución, la accionada señaló que el CERREM recomendó, en este caso, aplicar las medidas de protección colectivas, las cuales “están encaminadas a contrarrestar factores de riesgo, vulnerabilidad y amenaza, derivadas de las actividades del colectivo” [103].

176. No obstante, al revisar el expediente administrativo no se advirtió algún estudio o verificación sobre el funcionamiento de las medidas colectivas de protección que tiene a su cargo el LLL, ni sobre su disponibilidad real. Esta omisión resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que la señora Daniela no es la única LLL víctima de amenazas por parte de la misma estructura delincriminal, pues, tal como lo señaló en su demanda, varios integrantes del LLL también han recibido intimidaciones, circunstancia que incluso fue reconocida por la propia UNP en sus actuaciones.

177. A lo anterior se suma lo manifestado por la señora Daniela en sede de revisión, quien advirtió que el esquema de protección grupal asignado no puede ser utilizado conforme con sus necesidades, en la medida en que debe compartirse con otros LLL que también requieren del servicio y, por ello, no se encuentra disponible de manera permanente, razón por la cual la implementación de dicho esquema resulta insuficiente e inadecuado para garantizar de forma efectiva los derechos fundamentales de la accionante, en particular su derecho a la efectiva seguridad personal. En consecuencia, se puede colegir que la UNP no asumió el deber de motivación en relación con que la asignación de un hombre de protección y un chaleco, que corresponden al esquema de protección colectiva del LLL, prevengan la

materialización de los riesgos que pesan sobre la beneficiaria, por las situaciones fácticas expuestas en la solicitud de valoración del riesgo.

178. Finalmente, la Sala evidencia que la UNP, al realizar la valoración del riesgo de la señora Daniela, no tuvo en cuenta que la accionante se identifica como líder social y que, de acuerdo con la jurisprudencia, debía aplicar en este caso un enfoque diferencial, pues gozaba de una presunción de riesgo a su favor por ejercer actividades de liderazgo social, es decir, que dicha presunción se sustenta en las particularidades de la labor que desempeñan y solo podía ser desvirtuada mediante estudios técnicos y rigurosos de seguridad. Por tanto, la entidad accionada debía asumir la carga probatoria y adoptar un rol diligente en la verificación del riesgo que afecta a la señora Daniela, de manera que, estaba obligada a adoptar una interpretación favorable de los derechos de la accionante frente al reconocimiento de las medidas de protección.

179. Bajo esta premisa, la UNP tenía el deber de ofrecer una argumentación sólida y debidamente fundamentada al momento de valorar el riesgo al que se expone la accionante, en la que efectuara un análisis integral y pormenorizado de los factores de riesgo y exponer de manera razonada los motivos por los cuales era procedente implementar medidas colectivas de protección en su caso y justificar la idoneidad de las mismas. Sin embargo, al expedir la Resolución, la entidad incumplió con esta obligación, pues omitió siquiera mencionar la condición de la actora como líder, aspecto determinante para la definición de las medidas de protección[104].

180. Estas omisiones no fueron advertidas por los jueces de instancia. En efecto, el Juzgado Laboral declaró improcedente la acción de tutela, mientras que la Sala de Decisión, aunque efectuó un estudio de fondo, negó el amparo, al considerar equivocadamente que la demanda pretendía el cumplimiento de la orden impartida en la acción de tutela primigenia. Por lo tanto, la Sala estima pertinente revocar la sentencia de segunda instancia del 4 de febrero de 2025 y, en su lugar, amparar los derechos fundamentales de la accionante a la

seguridad personal y al debido proceso.

181. En virtud de lo anterior, se ordenará a la UNP que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, realice un nuevo estudio técnico, integral e individualizado del nivel de riesgo de la señora Daniela. En particular, la entidad deberá valorar las amenazas directas y recientes que la accionante ha denunciado, incluyendo las que constan en este trámite de tutela, así como las circunstancias territoriales en las que desarrolla sus actividades políticas, caracterizadas por la presencia de estructuras criminales como HHH y FFF. Igualmente, la UNP deberá precisar el porcentaje del nivel de riesgo, exponer de manera razonada los fundamentos de la decisión y justificar por qué las medidas que se adopten resultan idóneas, suficientes y proporcionales para salvaguardar su vida, integridad y seguridad personal, además de valorar su condición de líder social. Hasta tanto se expida dicho estudio y se adopte una decisión debidamente motivada, la UNP deberá mantener vigente el esquema de seguridad que se le había asignado en la Resolución, es decir, un esquema de seguridad tipo 2.

182. Expediente T-10.984.643. La UNP vulneró el derecho al debido proceso y el derecho a la seguridad personal del señor Esteban. Acorde con la información que obra en el expediente de tutela, el señor Esteban ha ostentado los cargos de BBB y OOO y actualmente es miembro de MMM, razón por la cual fue clasificado por la UNP en el grupo poblacional objeto “activista de organizaciones gremiales”. Debido a su exposición pública y al reconocimiento de algunos miembros de su familia, indicó que él y su núcleo familiar han sido víctimas de los grupos al margen de la ley que operan en la región, recibiendo amenazas, extorsiones, hurto de ganado y daño a la propiedad privada, por lo que desde el año 2020 le fue asignado un esquema con dos hombres de protección, un chaleco blindado, un vehículo blindado y un botón de apoyo.

183. La UNP, en un primer momento, en el año 2023, mediante Resolución ordenó el desmonte gradual de las medidas de protección de la siguiente manera: finalizar una (1)

persona de protección y un (1) vehículo blindado. Ratificar un (1) chaleco blindado, una (1) persona de protección y un (1) botón de apoyo por tres (3) meses, en virtud de su riesgo, el cual fue ponderado como ORDINARIO. En contra de la mencionada resolución, el señor Esteban interpuso recurso de reposición que fue resuelto en la Resolución, en el sentido de no reponer lo resuelto.

184. Posteriormente, mediante Resolución, la UNP ordenó el desmonte definitivo de su sistema de seguridad, al estimar que el actor se encontraba inmerso en el riesgo generalizado de vivir en la sociedad, pues en su condición de activista de organizaciones gremiales, los hechos que afectan sus derechos a la seguridad e integridad personal están relacionados con sus actividades personales en razón a la finca que posee y que se halla ubicada en el corregimiento.

185. En contra de la anterior decisión, el señor Esteban interpuso recurso de reposición, el cual no se había resuelto al momento de presentar la acción de tutela de la referencia. Además, en la impugnación, el actor sostuvo que después de esta determinación ha sufrido nuevas amenazas, entre las que destacó: (i) la noticia criminal No. 2000160010752202412546 del 6 de septiembre de 2024, ante el GAULA-Policía por amenazas y extorsión de las ZZZ, realizadas a él y a su sobrina; así como (ii) los informes fechados del 11 de diciembre de 2023 y el 26 de enero de 2024, presentados por el personal asignado a su esquema de protección por la UNP, quienes pusieron en conocimiento de la Subdirección de Evaluación del Riesgo de esa entidad, la existencia de hechos nuevos que generan riesgo en su vida e integridad física, y la necesidad de que su movilización se garantice en un vehículo blindado, dado que “constantemente debía desplazarse por la zona rural y urbana de este municipio, en razón de su trabajo”[105].

186. Por su parte, en la contestación de la solicitud probatoria realizada en sede de revisión, la UNP manifestó que el único recurso de reposición que había resuelto, era el que el accionante había presentado en contra de la Resolución. Sin embargo, al revisar el

expediente administrativo correspondiente a la valoración del riesgo del señor Esteban, la Sala pudo constatar que mediante Resolución, la demandada resolvió el recurso incoado en contra de la Resolución, en el sentido de no reponer lo resuelto, dado que “en el marco del estudio de nivel de riesgo adelantado para su caso, han sido tenidas en cuenta las condiciones de modo, tiempo y lugar dentro de las cuales realiza su desplazamiento y ejerce sus labores diarias, lo anterior es alimentado por la recolección de información, la entrevista y el análisis que presenta en cumplimiento del procedimiento ordinario del programa de protección (...)”[106].

187. Conforme con los elementos probatorios que reposan en el expediente, la Sala puede advertir de manera preliminar que el acto administrativo objeto de cuestionamiento vulneró el derecho al debido proceso del accionante, toda vez que no se encuentra debidamente motivado. Lo anterior, en razón a que en su parte considerativa no indicó el puntaje que asignó a cada una de las variables de la matriz de calificación, así como tampoco el porcentaje de riesgo ponderado. Circunstancia que incluso se extendió a la resolución que resolvió el recurso de reposición.

188. Así, solo al revisar el expediente administrativo es posible verificar que la UNP le asignó un porcentaje de riesgo del 40,55%, al concluir que “el evaluado se encuentra inmerso en un riesgo generalizado por el hecho de dedicarse a la ganadería, no se evidenciaron actividades específicas desde su condición poblacional que lo enmarquen en un riesgo excepcional, por lo anterior se encuentra inmerso en un riesgo propio de las cargas poblacionales el cual está en deber jurídico de soportar”[107].

189. La matriz de riesgo que se elaboró en el caso del señor Esteban señala que las amenazas alegadas por el accionante, corresponde a información suministrada por terceros y extorsiones en su contra, respecto de las cuales no es posible identificar al actor de las mismas y, por lo tanto, se desconoce la capacidad de materializar dichas amenazas y su inminencia[108].

190. La Sala observa que la UNP confiere mayor relevancia a la actividad agropecuaria que realiza el accionante, reduciendo el origen de los riesgos a hechos vinculados con la propiedad de las fincas en las que ha sufrido las amenazas y su actividad económica, desconociendo con ello el impacto que tiene su rol como representante de un gremio en un contexto de violencia y presencia de grupos armados ilegales y omitiendo valorar la dimensión política y social de su liderazgo gremial dentro de la ponderación del riesgo. Sobre este punto, en el expediente administrativo, la Alcaldía sostuvo que “sí se reconocen actividades, visibilidad y liderazgo del ciudadano [Esteban], fue [GGG], es líder, miembro de [VVV] y reconocido ganadero de la región”[109].

191. Igualmente, en el mismo expediente, se advierte la copia de un panfleto, en el que obra un comunicado emitido presuntamente por ZZZ, el cual señala:

“Los medios de comunicación señalan con bombos y platillos que antes que finalice el año 2024, el Consejo de Estado anulará la elección como consecuencia de la inmoralidad que la eligió. En su momento le haremos un juicio a su gobierno y los castigaremos. // Desde los últimos meses de este año 2024, andan haciendo proselitismo político acompañada de (...) [Esteban] (...) y de otros dirigentes políticos

(...) A los mencionados políticos los declaramos objetivo militar y les haremos un juicio militar y después los ajusticiaremos. (...) Ya están avisados estos personajes a los que les prohibimos acercarse a estos pueblos a hacer política ahora y en las próximas elecciones de 2026. (...)”[110] (énfasis añadido).

192. Con todo, la UNP, al efectuar una nueva valoración del riesgo del accionante, concluyó que los panfletos intimidatorios allegados tampoco eran determinantes. Para sustentar esta

argumentación, la entidad se apoyó en publicaciones de supuestas redes sociales del denominado ZZZ, en las que se negaba la autoría de dichos documentos. A juicio de esta Sala de Revisión, tal conclusión resulta problemática por varias razones: en primer lugar, porque desconoce que las amenazas, aun cuando no se identifique plenamente a su autor, generan un efecto intimidatorio real que afecta la seguridad de la persona amenazada; en segundo lugar, porque la valoración de la inminencia y capacidad de materialización del riesgo no puede supeditarse únicamente a afirmaciones en redes sociales cuya autenticidad y origen no fueron objeto de verificación técnica; y, finalmente, porque la jurisprudencia constitucional ha establecido que, ante la duda sobre la existencia de un riesgo extraordinario, debe aplicarse el principio pro persona en favor de la protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad personal del accionante.

193. Finalmente, la Sala resalta que, según los elementos obrantes en el expediente administrativo, el señor Esteban ejerce liderazgo político en su región y se encuentra inscrito en el Partido Liberal[111], circunstancia que lo ubica en la categoría de líder social. Bajo este enfoque, su nivel de riesgo debió ser evaluado con criterio diferencial, atendiendo a la especial protección constitucional que ampara a quienes desempeñan este tipo de actividades. No obstante, la UNP omitió realizar cualquier pronunciamiento al respecto, desconociendo un factor determinante en la valoración de su situación de seguridad, lo que generó una violación al debido proceso del accionante, ante la falta de motivación del riesgo, y a su derecho a la seguridad personal, por las condiciones de inestabilidad en su protección a la que fue sometido.

194. En virtud de lo anterior, para esta Sala, la UNP omitió su deber de motivación, al no identificar todas las circunstancias y elementos relevantes en la valoración del nivel del riesgo del accionante, ni efectuar un análisis integral y pormenorizado de dichos factores, apoyado en estudios técnicos que logran determinar su naturaleza, alcance e intensidad.

195. De otro lado, en el escrito de la demanda, el accionante solicitó que las medidas de

seguridad fueran extensivas a su núcleo familiar. No obstante, conforme con el expediente administrativo no se advierte que dicha solicitud se hubiese puesto en conocimiento de la UNP, razón por la cual esta Sala no cuenta con elementos suficientes para pronunciarse de fondo sobre este aspecto. Por ende, corresponderá al actor, si lo estima necesario, presentar formalmente dicha petición ante la entidad para que esta la estudie en el marco de sus competencias y de acuerdo con los parámetros constitucionales y legales que rigen el programa de protección.

196. Respecto del caso del señor Esteban, los jueces de tutela tanto en primera como en segunda instancia declararon la improcedencia del amparo, al estimar que la UNP calificó el nivel de riesgo del actor como riesgo ordinario, frente al cual el Estado no tiene la obligación de adoptar medidas generales para proteger a la sociedad. En vista de lo anterior, la Sala revocará la sentencia proferida por el Tribunal Superior, que confirmó la sentencia de primera instancia adoptada por el Juzgado de Ejecución y, en su lugar, amparará los derechos al debido proceso y a la seguridad personal del señor Esteban.

197. En consecuencia, se ordenará a la UNP que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, realice un nuevo estudio técnico, integral e individualizado del nivel de riesgo del señor Esteban. En particular, la entidad deberá valorar las amenazas directas y recientes que el accionante ha denunciado, así como las circunstancias territoriales en las que desarrolla sus actividades gremiales y políticas, caracterizadas por la presencia de estructuras criminales como ZZZ. En este análisis, la UNP deberá tener en cuenta el impacto derivado de su condición de líder social y no limitar la evaluación únicamente a sus labores personales relacionadas con la actividad agropecuaria. Hasta tanto se expida dicho estudio y se adopte una decisión debidamente motivada, la UNP deberá mantener vigente el esquema de seguridad que tenía asignado antes de la expedición de la Resolución.

198. Por último, la Sala considera relevante destacar que en los tres casos analizados en la

presente providencia, la UNP ha desconocido sus deberes constitucionales y legales, en tanto (i) no ha cumplido con la obligación de mitigar los efectos de las amenazas materializadas, al desatender aquellas que se han presentado con posterioridad a las resoluciones objeto de cada una de las demandas, y (ii) ha desconocido el deber de abstenerse de adoptar decisiones que generen nuevos riesgos o incrementen los ya existentes, pues la omisión de valorar de manera integral los hechos actuales ha mantenido a los accionantes en inequívocas condiciones de mayor vulnerabilidad.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: LEVANTAR la suspensión de términos ordenada mediante auto del 14 de agosto de 2025, en el proceso de la referencia.

SEGUNDO: REVOCAR la sentencia de tutela proferida por el Tribunal, que a su vez confirmó la sentencia adoptada por el Juzgado y, en su lugar, AMPARAR los derechos a la seguridad personal y al debido proceso de la señora A Helena (expediente con número de radicado T-10.965.733).

TERCERO: ORDENAR a la UNP que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, realice un nuevo estudio técnico, integral e individualizado del nivel de

riesgo de la señora Helena. En particular, la entidad deberá valorar el impacto que la terminación de su cargo como Fiscal ante la Jurisdicción Especial para la Paz generó en su situación de riesgo, así como las amenazas directas y recientes que ha informado y que, por virtud de esta orden, le llegue a informar a la entidad accionada. Igualmente, deberá precisar el porcentaje del nivel de riesgo, exponer de manera razonada los fundamentos de la decisión y justificar por qué las medidas que se adopten resultan idóneas, suficientes y proporcionales para garantizar la vida, integridad y seguridad personal de la accionante. Hasta tanto se expida dicho estudio y se adopte una decisión debidamente motivada, la UNP deberá mantener vigente el esquema de seguridad que le había asignado y que fue objeto de reclamación a través del presente amparo.

CUARTO: REVOCAR la sentencia de tutela proferida por la Sala de Decisión, que a su vez revocó la sentencia adoptada por el Juzgado Laboral y, en su lugar, AMPARAR los derechos a la seguridad personal y al debido proceso de la señora Daniela (expediente con número de radicado T-10.970.674).

QUINTO: ORDENAR a la UNP que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, realice un nuevo estudio técnico, integral e individualizado del nivel de riesgo de la señora Daniela. En particular, la entidad deberá valorar las amenazas directas y recientes que la accionante ha denunciado, incluyendo las que constan en este trámite de tutela, así como las circunstancias territoriales en las que desarrolla sus actividades políticas, caracterizadas por la presencia de estructuras criminales como HHH y FFF. Igualmente, la UNP deberá precisar el porcentaje del nivel de riesgo, exponer de manera razonada los fundamentos de la decisión y justificar por qué las medidas que se adopten resultan idóneas, suficientes y proporcionales para salvaguardar su vida, integridad y seguridad personal, además de valorar su condición de líder social. Hasta tanto se expida dicho estudio y se adopte una decisión debidamente motivada, la UNP deberá mantener vigente el esquema de seguridad que se le había asignado en la Resolución, es decir, un esquema de seguridad tipo 2.

SEXTO: REVOCAR la sentencia de tutela proferida por el Tribunal Superior, que confirmó la sentencia adoptada por el Juzgado de Ejecución, en su lugar, AMPARAR los derechos a la seguridad personal y al debido proceso del señor Esteban (expediente con número de radicado T-10.984.643).

SÉPTIMO: ORDENAR a la UNP que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, realice un nuevo estudio técnico, integral e individualizado del nivel de riesgo del señor Esteban. En particular, la entidad deberá valorar las amenazas directas y recientes que el accionante ha denunciado, así como las circunstancias territoriales en las que desarrolla sus actividades gremiales y políticas, caracterizadas por la presencia de estructuras criminales como las ZZZ. En este análisis, la UNP deberá tener en cuenta el impacto derivado de su condición de líder social y no limitar la evaluación únicamente a sus labores personales relacionadas con la actividad agropecuaria. Hasta tanto se expida dicho estudio y se adopte una decisión debidamente motivada, la UNP deberá mantener vigente el esquema de seguridad que tenía asignado antes de la expedición de la Resolución.

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

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

[1] Expediente digital, archivo "2_expedientedigi_2ESCRITODETUTELA_pdf".

[2] Expediente digital, archivo "Anexo 2.pdf".

[3] Expediente digital, archivo "Anexo 3.pdf".

[4] Expediente digital, archivo "001EscritoAnexos.pdf".

[5] Ibidem.

[6] El 2 de diciembre 2024, mediante auto admisorio, el Juzgado corrió traslado de la demanda a la Unidad Nacional de Protección, sin realizar ningún tipo de vinculación adicional.

[7] Expediente digital, archivo "005TUTELA 2024-323 1ª IMPROCEDENTE-DEBIDO PROCESO.pdf".

[8] Expediente digital, archivo "006RECURSO DE APELACION CONTRA DECISION DEL 13 DE DICIEMBRE DE 2024.pdf".

[9] Expediente digital, archivo "FALLO 2º INSTANCIA 11001310903720240032301.pdf".

[10] Expediente digital, archivo "040 OFICIO ENVIO EXPEDIENTE DIGITAL.pdf".

[11] Expediente digital, archivo "002EscritoTutelaRda.2024-00306".

[12] Como anexos a la demanda se advierte un formulario de solicitud de inscripción de fecha 5 de febrero de 2024.

[13] Expediente digital, archivo "002EscritoTutelaRda.2024-00306".

[14] Ibidem.

[15] Ibidem.

[16] Ibidem.

[17] Expediente digital, archivo "003 Auto830AdmiteTutelaUNP.pdf". El 22 de noviembre de 2024, mediante auto, el Juzgado Laboral admitió la demanda y vinculó como terceros interesados en el trámite a la Policía Nacional, a la Estación de Policía, a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), al Ministerio de Defensa Nacional, al Ministerio del Interior, a la UARIV, a la Defensoría del Pueblo Regional, a la Alcaldía Municipal y al Cuerpo Técnico de Analistas de Riesgo (CATAR de la UNP).

[18] Expediente digital, archivo "006 RespuestaUARIV.pdf".

[19] Expediente digital, archivo "007 RespuestaDefensoria.pdf".

[20] Expediente digital, archivo "008RespuestaEstacionPolicia.pdf".

[21] Expediente digital, archivo "009 ReespuestaMindefensa.pdf".

[22] Expediente digital, archivo "010 Respuestafiscalia.pdf".

[23] Expediente digital, archivo "012RespuestaMinterior.pdf".

[24] Expediente digital, archivo "014 RespuestaAlcaldia.pdf".

[25] Expediente digital, archivo "015 RespuestaPersonería.pdf".

[26] Expediente digital, archivo "017 Sentencia097.pdf".

[27] Expediente digital, archivo "ImpugnacionAccionante.pdf".

[28] Expediente digital, archivo "035 STL-003-2025 RAD...4-00306-01 DRA. RUANO.pdf".

[29] Ibidem.

[30] Ibidem.

[31] Expediente digital, archivo "02Escrito Tutela.pdf".

[32] Ibidem.

[33] Expediente digital, archivo ""05ContestacionUNP.pdf".

[34] Ibidem.

[35] Expediente digital, archivo "05ContestacionUNP.pdf".

[36] Expediente digital, archivo "02Escrito Tutela.pdf".

[37] Expediente digital, archivo "03AdmisiónTutela.pdf". El 22 de noviembre de 2024, mediante auto, el Juzgado de Ejecución admitió la acción de tutela de la referencia y vinculó en calidad de terceros al CERREM, a la FGN y a la Policía Nacional. Además, es importante destacar que el Tribunal Superior declaró la nulidad de todo lo actuado ante la indebida integración del contradictorio respecto de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría Nacional, por lo que ordenó su vinculación al proceso de la referencia.

[38] Ibidem.

[39] Expediente digital, archivo "05ContestacionUNP.pdf".

[40] Expediente digital, archivo "20ContestacionFiscaliaLocal.pdf".

[41] Expediente digital, archivo "09ContestacionPoliciaMetropolitana.pdf".

[42] Expediente digital, archivo "07ContestacionMinInterior.pdf".

[43] Expediente digital, archivo "18ResspuestaDefensoria.pdf".

[44] Expediente digital, archivo "19ContestacionProcuraduria.pdf".

[45] Expediente digital, archivo "21Fallo.pdf".

[46] Expediente digital, archivo "23Impugnacion.pdf".

[47] Expediente digital, archivo "2024-03207-01-SENT TUT 2DAINST-Esteban (2).pdf".

[48] Expediente digital, archivo "Auto_de_pruebas_expediente_T-10.965.733_AC_.pdf".

[49] Expediente digital, archivo "Escaneado 12-11-2024, 1.34 p.m.pdf".

[50] Prueba remitida, de acuerdo con la solicitud probatoria. Archivo "CORTE CONSTITUCIONAL AUTO DE PRUEBAS".

[51] Prueba remitida, de acuerdo con la solicitud probatoria. Archivo "Respuesta Expedientes T-10.965.733, T-10.970.674 y T-10.984.643.pdf"

[52] Prueba remitida, de acuerdo con la solicitud probatoria. Archivo "CONTESTACION TUTELA [Helena].pdf"

[53] Pruebas remitidas, de acuerdo con la solicitud del auto de pruebas.

[54] Expediente digital, archivo "Informe de pruebas (auto 28-07-25 y 19-8-25.pdf".

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

[56] "Artículo 3 del Decreto 4065 de 2011. El objetivo de la Unidad Nacional de Protección (UNP) es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades

que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan”.

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

[58] Corte Constitucional, sentencia T-299 de 2023.

[59] Ibídem.

[60] Expediente digital, archivo “Anexo 4 Notificación.pdf”.

[61] Expediente digital, archivo “002AutoAvoca2024-323.pdf”.

[62] En el mismo sentido se puede consultar la sentencia T-305 de 2025.

[63] Expediente digital, archivo “002EscritoTutelaRda.2024-00306”.

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

[65] Corte Constitucional, sentencia T-211 de 2009.

[66] Ibídem.

[67] Corte Constitucional, sentencia T-146 de 2025.

[68] En el mismo sentido se puede consultar la sentencia T-305 de 2025.

[69] Corte Constitucional, sentencia T-591 de 2013.

[70] Ibidem.

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

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

[73] Corte Constitucional, sentencia T-528 de 2024.

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

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

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

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

[78] Corte Constitucional, sentencia T-107 de 2025.

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

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

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

[82] Corte Constitucional, sentencia T-469 de 2020.

[83] Corte Constitucional, sentencia T-015 de 2022.

[84] Corte Constitucional, sentencias T-924 de 2014, T-473 de 2018 y T-015 de 2022, entre otras.

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

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

[87] Ver supra 6.

[88] Énfasis por fuera del texto original.

[89] Ver supra 100.

[90] Expediente digital, archivo “[Helena] OT.pdf”.

[91] Ibidem.

[92] En igual sentido se pueden consultar las sentencias T-111 de 2021, T-239 de 2021, T-123 de 2023, T-314 de 2023 y T-107 de 2025, entre otras.

[93] Expediente digital, archivo "Helena OTXXX.pdf". Se advierte solicitud de información por parte del analista de riesgo al Grupo de Desmonte de Medidas de Protección, el cual, el 14 de mayo de 2024, manifestó que "no se ha procedido al desmonte de las medidas de protección de la señora Helena". Igualmente, la accionante en su escrito de tutela afirmó que, para la fecha de interposición de la misma (2 de diciembre de 2024), continuaba con su esquema de seguridad, y la UNP, en su intervención en sede de revisión, afirmó que actualmente la actora no contaba con medidas de protección vigentes.

[94] Ibidem.

[95] Ibidem.

[96] Ibidem.

[97] Expediente digital, archivo "003Sentencia1Intsancia (1) (1).pdf".

[98] Expediente digital, archivo "CORTE CONSTITUCIONAL AUTO DE PRUEBAS (1).docx".

[99] Ver supra 97.

[100] Expediente digital, archivo "CamScanner 19-09-2024 13.15_1.pdf".

[101] Expediente digital, archivo "OFI-2025-00015318.pdf".

[102] Corte Constitucional, sentencia T-305 de 2025.

[103] Expediente digital, archivo "RESOL DGRP 00719.pdf".

[104] En el mismo sentido ver sentencia T-305 de 2025.

[105] Ver supra 81. Esta información también se encuentra corroborada en el expediente administrativo, en el que consta que el accionante constantemente se desplaza a la zona norte donde tiene sus fincas, a los corregimientos por asuntos laborales y personales. Expediente digital, archivo "Esteban OT XXX.pdf".

[106] Expediente digital, archivo “RES DGRP 01363-1.pdf”.

[107] Expediente digital, archivo “Esteban OT XXX.pdf”.

[108] Ibidem.

[109] Ibidem.

[110] Ibidem.

[111] Ibidem.