

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL -Sala Segunda de Revisión-

### SENTENCIA T-123 DE 2023

**Referencia:** Expediente T-9.064.594. Acción de tutela presentada por *Pedro* contra la Unidad Nacional de Protección.

**Asunto:** Seguridad personal de líder social con nivel de riesgo extraordinario. Debido proceso en la asignación de esquemas de protección.

**Magistrado sustanciador:**  
Juan Carlos Cortés González

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najjar y Juan Carlos Cortés González, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

### SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo emitido el 13 de septiembre de 2022 por el Tribunal Superior de Antioquia, que confirmó la decisión dictada el 31 de agosto del mismo año por el Juzgado Civil del Circuito de Puerto Berrío, Antioquia, mediante la cual, se declaró improcedente la acción de tutela impetrada por *Pedro* contra la Unidad Nacional de Protección, en adelante UNP.

#### *Aclaración previa*<sup>1</sup>

1. En el presente caso, se hace referencia a información que puede comprometer la seguridad del demandante y otras personas que intervinieron en el trámite. Por tal razón, como medida de protección, la Sala emitirá dos copias de esta sentencia. En la que se publique, sus nombres se reemplazarán por unos ficticios (en letra cursiva), para reservar su identidad.

---

<sup>1</sup> El literal c) del artículo 1º de la Circular Interna No. 10 de la Corte Constitucional, dispone que se deberán omitir de las providencias que se publican en la página *web* de la Corte Constitucional los nombres reales de las personas cuando se pueda poner en riesgo el derecho a la vida e integridad personal o el derecho a la intimidad personal y familiar. En el mismo sentido, el artículo 62 del Acuerdo 02 de 2015, permite a las Salas de la Corte omitir nombres o circunstancias que identifiquen a las partes en la publicación de sus providencias.

## I. ANTECEDENTES

### Hechos y pretensiones<sup>2</sup>

2. El 17 de agosto de 2022, *Pedro* presentó acción de tutela contra la UNP, por la presunta vulneración de sus derechos a la vida y a la seguridad personal.

3. Argumentó que, desde 2015, dicha autoridad le venía otorgando diferentes medidas de protección «para disuadir cualquier posible ataque contra [su] integridad»<sup>3</sup>, dado el riesgo asociado a sus labores como líder social y defensor de derechos humanos<sup>4</sup>, en el municipio de Puerto Berrío, Antioquia, y diferentes zonas del Magdalena Medio. No obstante, mediante la Resolución N.º 3842 del 19 de mayo de 2022, confirmada a través de la Resolución N.º 6839 del 2 de agosto siguiente, la accionada «menguó sustancialmente [su] esquema de protección», pues le retiró el «hombre de protección» que lo acompañaba y, en su lugar, le asignó únicamente un chaleco blindado «vencido hace dos años» y un teléfono móvil, en mal estado<sup>5</sup>.

4. A juicio del actor, esa decisión desconoce los derechos invocados, pues su nivel de riesgo sigue siendo «extraordinario», teniendo en cuenta que en su lugar de residencia operan varias bandas delincuenciales, grupos organizados y algunos agentes del Estado que afectan derechos humanos, que lo ubican en un estado de vulnerabilidad el cual no puede mitigarse con los medios de protección que actualmente tiene a su disposición<sup>6</sup>. Por lo anterior, solicitó que se le ordenara a la UNP el suministro de un vehículo y la asignación de dos escoltas.

### Actuaciones procesales en sede de tutela

5. . El 18 de agosto de 2022, el Juzgado Civil del Circuito de Puerto Berrío, Antioquia, admitió la demandada y corrió traslado a la accionada<sup>7</sup>.

6. La UNP solicitó que se desestimaran las pretensiones del accionante. Adujo que, la decisión de retirar el «hombre de protección» que lo venía acompañando obedeció a que, si bien, «continúa en una situación de riesgo extraordinario, debido a su visibilidad, reconocimiento y liderazgo», al evaluar el entorno donde desarrolla sus actividades, «no se evidencia una amenaza real y concreta» en su contra, máxime que las autoridades civiles de Puerto Berrío «manifestaron no tener conocimiento de hechos y/o situaciones de riesgo recientes que permitan entrever una afectación a [sus] derechos fundamentales»<sup>8</sup>. Ello implicó que su nivel de riesgo se redujera del

---

<sup>2</sup> Expediente digital, archivo: «01EscritoTutela[PEDRO].pdf».

<sup>3</sup> *Ibidem*. Folios 3 y 4.

<sup>4</sup> Teniendo en cuenta su calidad de Secretario Técnico del Consejo Municipal de Paz y la Mesa de Derechos Humanos del Magdalena Medio; integrante de las veedurías del programa de alimentación escolar y de la contratación estatal de Puerto Berrío y del «subcomité de protección, prevención y garantías de no repetición de Puerto Berrío»; «Líder del grupo social de oposición LOS ENANOS PORTEÑOS» y; «presidente de la Junta Directiva de la Cámara de comercio del Magdalena medio y Nordeste antioqueño [sic]».

<sup>5</sup> Expediente digital, archivo: «01EscritoTutela[PEDRO].pdf». Folio 4.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Expediente digital, archivo: «12AutoAdmiteTutela 2022-085.pdf».

<sup>8</sup> Expediente digital, archivo: «14ContestacionTutela.pdf».

52,22% (en 2021) al 50,55% (en 2022), lo que explica que se modificaran las medidas de protección inicialmente otorgadas<sup>9</sup>.

Concluyó afirmando que el juez de tutela no está habilitado para evaluar la idoneidad de dichas medidas o para aplicar unas diferentes. De un lado, porque la jurisprudencia constitucional ha establecido reiteradamente que tal labor corresponde exclusivamente a las autoridades encargadas de velar por la seguridad personal de los ciudadanos<sup>10</sup>. De otro, porque el accionante puede cuestionar las decisiones adoptadas al respecto, a través de los mecanismos judiciales ordinarios previstos en la Ley 1437 de 2011<sup>11</sup>.

### **Sentencia de primera instancia**

7. Mediante sentencia del 31 de agosto de 2022, el Juzgado Civil del Circuito de Puerto Berrío, Antioquia, «negó por improcedente» la acción de tutela. Consideró que el actor puede impugnar la decisión de la UNP a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, máxime que la misma no luce «antojadiza o caprichosa», puesto que se basó en la evaluación técnica de los factores de riesgo que pueden comprometer su integridad. En todo caso, a su juicio, no se demostró un perjuicio irremediable que amerite la intervención del juez constitucional<sup>12</sup>.

### **Impugnación**

8. El 5 de septiembre de 2022, *Pedro* recurrió el fallo, reiterando los argumentos expuestos en la demanda. Agregó que se encuentra en peligro por el contexto de violencia en el municipio de Puerto Berrío, Antioquía, donde «se avecina un convulsionado período político [...] por las próximas elecciones de Alcalde y Concejo». Además, recalcó que «sin el hombre de seguridad, que [le] acompaña [...] no podría volver a realizar ninguna de [sus] tareas sociales y públicas, y [tiene] un gran temor [a] que quienes han atentado contra [él] o [le] han amenazado, a sabiendas que ya no [tiene] dicha protección, por fin consumen su deseo de quitar[le] la vida»<sup>13</sup>.

### **Sentencia de segunda instancia**

9. En providencia del 13 de septiembre de 2022, el Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil – Familia, confirmó la decisión de primera instancia. Sostuvo que, en efecto, el amparo es improcedente, ya que el interesado dispone de otros mecanismos ordinarios para solventar sus pretensiones ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. Además, no demostró un perjuicio irremediable, por ende, la acción de tutela no puede emplearse como medio alternativo de protección, en virtud del principio de subsidiariedad<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup>*Ibidem*.

<sup>10</sup> Al respecto, trajo a colación las sentencias T-719 de 2003, T-059 de 2012 y T-234 de 2012.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Expediente digital, archivo: «15Sentencia2022-00085UnidaddeProtección.pdf».

<sup>13</sup> Expediente digital, archivo: «17Impugnacionfallo.pdf».

<sup>14</sup> Expediente digital, archivo: «32SentenciaSegundaInstancia.pdf».

## Actuaciones en sede de revisión

10. Mediante auto del 19 de diciembre de 2022, la Sala de Selección de Tutelas Número Doce escogió este asunto para revisión, correspondiendo dicha labor a la Sala Segunda de Revisión<sup>15</sup>. El 23 de enero de 2023, la Secretaría General remitió el caso al magistrado sustanciador, quien, mediante auto del 2 de febrero siguiente, decretó pruebas de oficio<sup>16</sup>.

11. En concreto, pidió a las partes que aportaran información sobre los factores que pueden comprometer la seguridad personal del accionante y las razones que condujeron a modificar su esquema de protección, así como el procedimiento que se adelantó con ese propósito. Además, solicitó a la Defensoría del Pueblo rendir informe sobre la existencia de alertas tempranas relativas a la situación de seguridad del municipio de Puerto Berrío e indagó a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional sobre la existencia de denuncias, quejas o informes relacionados con amenazas o atentados contra la vida o integridad del accionante. Finalmente, dispuso que las pruebas oportunamente recibidas se trasladaran a las partes para que se pronunciaran al respecto, de considerarlo pertinente<sup>17</sup>.

## Respuesta de Pedro<sup>18</sup>

12. *Sobre su calidad de líder social y defensor de derechos humanos.* Informó que funge como tal desde 2012. Participa en diversos grupos u organizaciones sociales, entre los que se encuentran «Los Enanos Porteños», la «Mesa de Derechos Humanos del Magdalena Medio», el «Consejo Municipal de Paz de Puerto Berrío», y el «Comité Interinstitucional de Derechos Humanos». Además, trabaja como «delegado departamental de la [sic] ASOCOMUNAL por Puerto Berrío»<sup>19</sup>. En dichos escenarios, sus labores consisten, principalmente, en denunciar actos de corrupción en el sector público, promover la libertad de expresión, participar en la elaboración de políticas públicas sobre derechos humanos, intervenir como conciliador en la Junta de Acción Comunal del lugar donde reside (barrio La Malena, Puerto Berrío), asesorar víctimas del conflicto armado y apoyar a la reconstrucción de esa historia<sup>20</sup>. El ejercicio de dichas actividades, dijo, ha derivado en múltiples amenazas de muerte en su contra, al punto que, el 25 de diciembre de 2014, fue víctima de tentativa de homicidio. Desde entonces, la UNP le viene otorgando medidas de protección<sup>21</sup>.

13. *Sobre la modificación de su esquema de protección.* Mencionó que antes de que ello sucediera, la UNP le realizó una entrevista, en la cual explicó «todas las actividades que realiz[a] y las situaciones de riesgo en las que [se encuentra]». Sostuvo que, si bien, «en el último año no present[ó] amenazas», ello obedeció precisamente a «la disuasión que representaba el esquema de seguridad» originalmente asignado<sup>22</sup>.

<sup>15</sup> Expediente digital, archivo: «AUTO SELECCIÓN 19 DICIEMBRE-22 NOTIFICADO 23 ENERO-23.pdf».

<sup>16</sup> Expediente digital, archivo: «Auto\_de\_pruebas\_T-9.064.594 (1).pdf».

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Expediente digital, cuaderno de «INFORMES AUTO DE PRUEBAS», archivo «ACCIONANTE.pdf».

<sup>19</sup> *Ibidem*. Folios 1 y 2.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibidem*. Folio 2.

Asimismo, afirmó que no comprende por qué las autoridades de Puerto Berrío, Antioquia, reportaron que no existen situaciones que comprometan sus derechos, si es un lugar «que en los últimos dos años ha presentado sus mayores índices de violencia»<sup>23</sup>.

Además, refirió que con posterioridad a la expedición de las resoluciones cuestionadas, «prácticamente [ha] cesado la mayoría de [sus] actividades de defensor y líder social quedándo[se] en casa, para evitar que se enteren en el municipio que ya no cuent[a] con seguridad»<sup>24</sup>. Agregó que requiere mayores medidas de protección, no solo porque son necesarias para ejercer con tranquilidad sus labores, sino porque «percib[e] aversión de la Policía en cuanto nunca [le ha] hecho un acompañamiento». Adicionalmente, «para los próximos comicios de alcalde del 29 de octubre de 2023, tem[e] que el pre candidato y ex alcalde Robinson Baena, quien es el favorito y quien fue quien inició los ataques, regrese al poder y quede absolutamente vulnerable [sic]»<sup>25</sup>.

14. *Sobre el estado de los equipos de protección asignados por la UNP*. Reiteró lo narrado en la demanda en torno al teléfono y al chaleco blindado. Agregó que, mediante correos electrónicos, informó esa situación a la demandada; empero, nunca obtuvo respuesta<sup>26</sup>.

### **Respuesta de la UNP<sup>27</sup>**

15. Tras hacer algunas referencias jurisprudenciales, legales y reglamentarias sobre sus funciones, replicó los argumentos que esbozó al contestar la demanda. Destacó que, entre 2021 y 2022, variaron las circunstancias que ponían en peligro al actor, toda vez que «perdi[ó] un poco de visibilidad, situación que de una u otra manera contribuy[ó] a que su nivel de riesgo disminuy[era]», lo que implicó que no se conservara el mismo esquema de protección<sup>28</sup>. Añadió que «no se tiene registro de que se haya recibido algún reporte de fallas con alguna de las medidas de protección»<sup>29</sup>.

16. De otro lado, aportó copia digital del instrumento técnico de valoración de riesgo, con fundamento en el cual expidieron las resoluciones objetadas<sup>30</sup>. Según este documento, el 7 de diciembre de 2021, un analista adscrito a la UNP entrevistó a *Pedro*, quien reportó que es líder del grupo social «Enanos Porteños», «coordinador de la Mesa subregional de DD.HH Magdalena Medio», vicepresidente de la Junta Directiva de la Cámara de Comercio del Magdalena Medio y Nordeste Antioqueño, «integrante de la veeduría a la contratación estatal y a los restaurantes escolares» y «columnista en el periódico El Río»<sup>31</sup>.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*. Folios 4 y 5.

<sup>25</sup> *Ibidem*. Folio 4.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Expediente digital, cuaderno de «INFORMES AUTO DE PRUEBAS», carpeta «UNP», archivo: «RESPUESTA REQUERIMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL - CASO [PEDRO].pdf».

<sup>28</sup> *Ibidem*. Folios 8 y 9.

<sup>29</sup> Expediente digital, cuaderno de «INFORMES AUTO DE PRUEBAS», carpeta «UNP», archivo: «Anexo 17. RESPUESTA DEL GRUPO DE IMPLEMENTACION SOBRE REQUERIMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.pdf».

<sup>30</sup> Expediente digital, cuaderno de «INFORMES AUTO DE PRUEBAS», carpeta «UNP», archivo: «Anexo 14. IF-INSTRUMENTO\_ER\_436108.xls».

<sup>31</sup> *Ibidem*. Pestaña «CUERPO».

17. Además, mencionó que «hace promoción de los DD.HH y gestiones ante las entidades en pro de reclamar los derechos de las víctimas, hace veeduría, control y denuncia a las violaciones de derechos humanos y con esto incomoda algunas entidades del gobierno y grupos armados ilegales que no le [sic] gusta que se reclamen los DD.HH. [Incluso,] [p]or pertenecer al concejo municipal de paz lo tildan de guerrillero»<sup>32</sup>. También informó que, el 26 de marzo de 2021, recibió una nota intimidatoria -acompañada de un cartucho de fusil y una cinta morada de estilo funerario-, donde se le exigía que no continuara sus labores como líder social<sup>33</sup>. Adicionalmente, en noviembre del mismo año, cuando se dirigía hacia la vereda «Bodegas» de Puerto Berrío, hombres armados ubicados en un retén le pidieron que regresara, a lo que accedió por sugerencia de su escolta<sup>34</sup>.

18. Por otra parte, el informe en comento trae a colación las versiones rendidas el 1° de marzo de 2022, por: *María* -esposa del fulminado líder social de Puerto Berrío, Edison Molina-, *Susana* -«enlace municipal de víctimas»-, *Ángela* -patrullera de la Estación de Policía de dicho municipio- e *Iván* -escolta que venía acompañando a *Pedro*-<sup>35</sup>. Las tres primeras coincidieron al indicar que el demandante tiene visibilidad y reconocimiento como defensor de derechos humanos. Además, *María* señaló que su esposo, Edison Molina, fue asesinado con ocasión de su labor periodística al frente del grupo social «Enanos Porteños» y, desde entonces, *Pedro* viene ocupando su lugar. Por último, el escolta *Iván* refirió que «hay muchas zonas donde las personas no quieren al protegido porque se mete mucho en el tema de las bandas criminales, los señala y denuncia ante FGN entonces hay partes donde no puede ir»<sup>36</sup>.

19. El informe señala que, a raíz de ello, «el evaluado continúa inmerso en un riesgo excepcional, derivado de su condición y cargo que ostenta [sic], pero con una disminución en su intensidad», teniendo en cuenta que, los terceros consultados -incluyendo el personero de Puerto Berrío- señalaron que no les consta la existencia de situaciones que puedan comprometer su integridad<sup>37</sup>. Además, aunque el interesado expuso la ocurrencia de dos eventos acaecidos en 2021, lo cierto es que, el «actor generador de la amenaza no est[á] identificado por la [Fiscalía]», luego, «se puede considerar como baja la capacidad para materializarla [sic]»<sup>38</sup>.

### **Respuesta de la Defensoría del Pueblo<sup>39</sup>**

20. Manifestó que emitió la Alerta Temprana N.º 051 de 12 diciembre de 2019, la cual, «advierte riesgos a la vida, integridad, seguridad y libertad de los defensores/as y Líderes(as) sociales para los municipios de Puerto Berrio [sic], Maceo, Caracolí y Puerto Nare»<sup>40</sup>. Según la misma, «el riesgo se potencia cuando denuncian irregularidades en los contratos, mal manejo de los recursos del Estado, o acompañan procesos sociales de

<sup>32</sup> *Ibidem*. Pestaña «ENTREVISTA».

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Ibidem*. Pestañas «TERCEROS» y «ESCOLTA».

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Ibidem*. Pestaña «ESTANDAR».

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Expediente digital, cuaderno de «INFORMES AUTO DE PRUEBAS», carpeta «DEFENSORIA», archivo: «Anexo\_RESPUESTA\_SAT\_120230040700498311\_00005\_00005.pdf».

<sup>40</sup> *Ibidem*.

exigencia de derechos colectivos»<sup>41</sup>. Por esa razón, se recomendó a la UNP «adoptar con la debida diligencia la evaluación del riesgo, y de ser necesario las medidas individuales y colectivas de protección para los y las representantes de las Juntas de Acción comunal, la Mesa de Derechos Humanos del Magdalena Medio, la organización social Enanitos Porteños, el Comité por la Defensa de los Derechos Humanos, la organización afro COCOPMUR, las Asociaciones de Pescadores y las veedurías comunitarias de los municipios advertidos con el fin de garantizar el ejercicio de su labor»<sup>42</sup>.

21. Con ocasión de dicha alerta, se han expedido los informes de seguimiento N.º 094 de 21 de diciembre de 2020<sup>43</sup> y 135 de 31 de diciembre de 2021<sup>44</sup>. De acuerdo con estos, el riesgo para dichas personas:

[P]ersiste y sigue derivándose de la reconfiguración de grupos armados organizados, quienes se disputan el control social y territorial de los municipios advertidos en esta subregión del Magdalena Medio antioqueño [...] los cuales continúan siendo estratégicos para el desarrollo de sus actividades ilegales principalmente las relacionadas con el narcotráfico [...]

De acuerdo con el contexto anteriormente descrito es altamente probable que se sigan presentando vulneraciones a los derechos fundamentales e infracciones al derecho internacional humanitario, entre las que se identifican las siguientes: utilización de métodos y medios para intimidar a la población, homicidios selectivos, desapariciones, amenazas de muerte y atentados contra la vida, la integridad y la libertad personal de dirigentes sociales, comunitarios y sindicales, defensores de derechos humanos, organizaciones de mujeres, representantes de organizaciones de víctimas y de población desplazada<sup>45</sup>

## Respuesta de la Fiscalía General de la Nación<sup>46</sup>

22. Por intermedio de las fiscalías 11, 37 y 139 seccionales de Puerto Berrío, 42 Seccional de Magdalena Medio y 83 Seccional de Antioquia, informó que *Pedro* ha formulado denuncias por el delito de amenazas, por hechos ocurridos el 13 de agosto y 25 de noviembre de 2014, 29 de enero y 20 de junio de 2016 y 10 de octubre de 2018, las cuales se encuentran archivadas por «conducta atípica» o «imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto pasivo de la acción penal»<sup>47</sup>. La única investigación vigente por ese delito se refiere al evento acaecido el 26 de marzo de 2021, cuando el accionante, presuntamente, recibió una nota anónima acompañada de una cinta morada donde se le demandaba que concluyera sus actividades como líder social<sup>48</sup>.

<sup>41</sup> Expediente digital, cuaderno de «INFORMES AUTO DE PRUEBAS», carpeta «DEFENSORIA», archivo: «Anexo\_ALERTA\_TEMPRANA\_051\_DE\_2019\_120230040700498311\_00002\_00002.pdf».

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Expediente digital, cuaderno de «INFORMES AUTO DE PRUEBAS», carpeta «DEFENSORIA», archivo: «Anexo\_INFORME\_DE\_SEGUIMIENTO\_\_120230040700498311\_00003\_00003.pdf».

<sup>44</sup> Expediente digital, cuaderno de «INFORMES AUTO DE PRUEBAS», carpeta «DEFENSORIA», archivo: «Anexo\_INFORME\_DE\_SEGUIMIENTO\_2\_120230040700498311\_00004\_00004.pdf».

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> Expediente digital, cuaderno de «INFORMES AUTO DE PRUEBAS», carpeta «FISCALÍA», archivos: «Contestacion.pdf», «RESPUESTA ACCION DE TUTELA T-9.064.594.pdf», «Respuesta Tutela.docx», «ORFEO 202308000000381 DRA. MARTHA VICTORIA SKÁCHICA MÉNDEZ- SRIA. CONRTE CONSTITUCIONAL BOGOTA 201300587\_0001.pdf», «Oficio Respuesta Acción de Tutela Corte Constitucional 09 febrero 2023.pdf».

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> Expediente digital, cuaderno de «INFORMES AUTO DE PRUEBAS», carpeta «FISCALÍA», archivos: «Respuesta Tutela.docx» y «img20230208\_14174546.pdf».

### **Respuesta de la Procuraduría General de la Nación<sup>49</sup>**

23. Puntualizó que, en sus bases de datos, existen dos registros a nombre del actor. Uno, relativo a la denuncia que interpuso por el delito de amenazas, por hechos sucedidos el 10 de octubre de 2018. Otro, sobre el «caso Nambera Drua». No obstante, no suministró detalles, ni indicó qué actuaciones adelantó al respecto<sup>50</sup>.

### **Respuesta de la Policía Nacional<sup>51</sup>**

24. Señaló que el demandante es «un líder que ejerce su actividad en el Municipio de Puerto Berrio Antioquia [sic], actualmente se desempeña como secretario técnico consejo municipal de paz, representante ante el comité interinstitucional de Derechos Humanos, integrante de la mesa subregional de Derechos Humanos de Antioquia, delegado asocomunal departamental y asistente en los subcomités de garantías de no repetición [sic]»<sup>52</sup>. Aseguró que mantiene comunicación permanente con él para brindarle acompañamiento frente a cualquier situación de riesgo. Por último, precisó que «no tiene información sobre quejas o informes relacionados con amenazas o atentados contra [su] vida e integridad»<sup>53</sup>. Sin embargo, al consultar las bases de datos de la Fiscalía General de la Nación, evidenció una denuncia por el delito de amenazas del 26 de marzo de 2021<sup>54</sup>.

### **Respuesta del Ministerio del Interior<sup>55</sup>**

25. Sostuvo que no es competente para pronunciarse sobre la controversia.

### **Traslado de pruebas**

26. No se recibieron nuevas intervenciones con ocasión del traslado de pruebas.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

27. La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro del trámite de la referencia, conforme a los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### **Asunto objeto de análisis**

28. Con fundamento en los antecedentes expuestos, la Sala revisará las decisiones de instancia en orden a establecer su conformidad, tanto con los

---

<sup>49</sup> Expediente digital, cuaderno de «*INFORMES AUTO DE PRUEBAS*», archivo «*PROCURADURÍA*».

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> Expediente digital, cuaderno de «*INFORMES AUTO DE PRUEBAS*», carpeta «*POLICÍA*» archivo: «*POLICÍA.pdf*».

<sup>52</sup> Expediente digital, cuaderno de «*INFORMES AUTO DE PRUEBAS*», carpeta «*POLICÍA*» archivo: «*POLICÍA2.pdf*».

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> Expediente digital, cuaderno de «*INFORMES AUTO DE PRUEBAS*», carpeta «*MININTERIOR*» archivo: «*80041\_2023114172055512.pdf*».



postulados constitucionales inherentes a los derechos invocados por el actor, como con los hechos que dieron origen al presente trámite. Como el amparo fue declarado improcedente, en primer lugar, se estudiarán los presupuestos decantados sobre el particular (legitimación, inmediatez y subsidiariedad). Superado dicho análisis, la Sala determinará, en segundo lugar, si la UNP vulneró los derechos del demandante al modificar su esquema de seguridad, pese a encontrarse en un estado de riesgo extraordinario en virtud de su calidad de líder social. Con ese propósito, preliminarmente, efectuará algunas consideraciones sobre el derecho a la seguridad personal -en relación con los derechos a la vida y la integridad personal y física de los ciudadanos- y el debido proceso administrativo en los trámites asociados a la adopción de medidas de protección. Con fundamento en ello, se analizarán las decisiones objeto de revisión, para establecer si es menester impartir órdenes encaminadas a garantizar la efectividad de los derechos del accionante.

### **Examen de procedencia de la acción de tutela**

29. La acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial que permite la protección inmediata de los derechos fundamentales de una persona, cuando estos resulten comprometidos por la acción u omisión de autoridades públicas o particulares. No obstante, pese a la informalidad que se predica de este mecanismo, su procedencia está sometida al cumplimiento de los requisitos de legitimación, inmediatez y subsidiariedad.

30. *Legitimación.* Se refiere, en esencia, al interés que ostentan quienes intervienen en el trámite constitucional, bien porque son titulares de los derechos cuya protección o restablecimiento se discute (activa) o, porque tienen la capacidad legal de responder por la vulneración o amenaza alegada (pasiva). En el caso bajo estudio, está demostrado este requisito. De un lado, porque *Pedro* reclamó, a nombre propio, la protección de los derechos de que es titular. De otro, porque la UNP es una entidad pública con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio<sup>56</sup>, a la que se le endilga la afectación de los mismos, en el marco de sus competencias para modificar los esquemas de protección de las personas sometidas a un riesgo extraordinario.

31. *Inmediatez.* Aunque la acción de tutela no tiene término de caducidad, por tratarse de un mecanismo de protección urgente, debe incoarse dentro de un plazo razonable desde el momento en que ocurrió el hecho vulnerador. En el presente asunto, transcurrió menos de un mes, entre el momento en que la accionada emitió la resolución que confirmó la modificación del esquema de seguridad del actor (2 de agosto de 2022) y la fecha de presentación de la demanda (17 de agosto de 2022)<sup>57</sup>. Por ende, también se halla cumplido este requisito.

32. *Subsidiariedad.* Implica que, por regla general, la tutela solo procede cuando el afectado no dispone de otro medio ordinario de defensa judicial para obtener el restablecimiento de sus derechos o, existiendo este, no es idóneo ni eficaz -en cuyo caso, el amparo procede como mecanismo definitivo de

<sup>56</sup> Cfr. Art. 1, Decreto 4065 de 2011.

<sup>57</sup> Cfr. Expediente digital, archivos: «01EscritoTutela[PEDRO].pdf» y «19Resolucion02-08-2022.pdf».

protección- o, no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable -evento en el cual, la acción constitucional procede como mecanismo tuitivo transitorio-. Este condicionamiento obedece a la necesidad, tanto de preservar el uso adecuado de los recursos ordinarios y extraordinarios que el sistema judicial dispone para que los ciudadanos resguarden sus intereses, como de respetar las competencias legalmente asignadas a las diferentes autoridades judiciales, evitando el uso indebido del mecanismo constitucional como instancia sustitutiva de protección<sup>58</sup>.

33. Bajo ese contexto, en principio, la tutela no procede contra las decisiones de la UNP en materia de esquemas de protección, puesto que las mismas pueden impugnarse ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Con todo, esta Corporación ha sostenido que, en casos como el analizado, dicho mecanismo no resulta idóneo ni eficaz, en tanto, la discusión no se limita a un simple juicio de legalidad de lo resuelto, sino que involucra la protección de la vida misma. De ahí que, resulte irrazonable y desproporcionado exigir al interesado que agote ese tipo de trámites, cuando su situación de seguridad eventualmente podría agravarse, ante el considerable tiempo que los mismos pueden tardar en resolverse<sup>59</sup>.

34. En el presente caso, contrario a lo concluido por los jueces de instancia, el planteamiento del accionante no puede solventarse mediante la acción ordinaria, pues, se insiste, ante el compromiso de los derechos a la vida y la integridad personal y física de la persona, el único mecanismo capaz de garantizar una protección oportuna es la acción de tutela. Obsérvese que, tanto la UNP como *Pedro* refirieron que, en virtud de la calidad líder social de este último, su vida se encuentra en un estado de riesgo extraordinario, teniendo en cuenta no solo que existen antecedentes de intimidaciones en su contra, sino que reside en un lugar donde operan diversos grupos al margen de la ley que, al parecer, se «incomodan» con su labor de defensa y promoción de los derechos humanos.

35. Tal información fue ratificada por la Defensoría del Pueblo al indicar que existe una alerta temprana, según la cual, en el lugar donde aquél habita, las personas que ejercen dichas actividades se desenvuelven en un entorno de mayor riesgo, ante la reconfiguración de grupos armados organizados que se disputan el control social y territorial, lo que torna altamente probable que sean víctimas de atentados contra su vida, libertad o integridad personal. Inclusive, dicha entidad señaló que varios escenarios en los que el actor interviene -como el grupo social «Enanos Porteños» o la Mesa de Derechos Humanos del Magdalena Medio- requieren especial atención de las autoridades, ante el peligro que representa el desarrollo de sus labores sociales.

36. Además, para la Corte no puede pasar inadvertido que, si bien, el demandante manifestó que en los últimos meses no ha sido sometido a intimidaciones, también aseguró que en 2014 fue víctima de una tentativa de homicidio y, desde entonces, ha presentado varias denuncias ante la Fiscalía General de la Nación por amenazas en su contra, siendo la más reciente en 2021,

---

<sup>58</sup> Sentencias T-373 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, y T-313 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>59</sup> Sentencias T-399 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-123 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-002 de 2020, M.P. Cristina Pardo Schlesinger; T-239 de 2021 y T-015 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

cuando recibió una nota en la que se le reprochaba, de manera hostil, por sus actividades como defensor de derechos humanos. Asimismo, llama la atención que dentro de las pesquisas adelantadas por la UNP, Luz Marina de la Pava sostuvo que el accionante asumió la vocería de la organización «Enanos Porteños», luego de que quien lo hacía, Edison Molina, fuese asesinado. Finalmente, tampoco puede desconocerse que el demandante aseveró que tuvo que restringir sus actividades, pues considera que no cuenta con suficientes garantías de seguridad. Incluso, el chaleco blindado y el teléfono que le suministró la accionada, al parecer, no funcionan, circunstancia que no fue desvirtuada.

37. Todo lo anterior indica no solo que, eventualmente, el actor podría ser sometido a ataques letales, sino que la comunidad a la que pertenece perdería el liderazgo que este dice ejercer de cara a la promoción de los derechos humanos. Ello denota que la situación a la que se encuentra expuesto lo ubica en una situación de vulnerabilidad manifiesta que hace desproporcionado exigirle que agote los mecanismos de defensa ante la jurisdicción contencioso administrativa. Surge, pues, la necesidad de una respuesta prioritaria del juez constitucional, de constatar la transgresión de los derechos en estudio. Por tanto, el amparo es procedente.

### **Derecho a la seguridad personal**

38. Aunque no aparece consagrado expresamente en la Constitución Política, el derecho a la seguridad personal surge del deber de protección de la vida y la integridad física de los ciudadanos a cargo del Estado, de conformidad con el preámbulo y los artículos 2 y 11 de la misma normatividad superior. A partir de dichas disposiciones, la jurisprudencia de este tribunal ha definido este derecho como «aquél que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que [su existencia, integridad o libertad] estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad»<sup>60</sup>.

39. Ahora bien, esta Corporación ha precisado que el riesgo que busca mitigarse con ello «se refiere con más exactitud al concepto de amenaza pues no es suficiente con que exista una contingencia de un posible daño sino que debe haber alguna manifestación, alguna señal, que haga suponer que la integridad de la persona corre peligro»<sup>61</sup>, más allá de las dificultades comúnmente asociadas a la convivencia dentro de cualquier comunidad. Entonces, para que se configure la vulneración del derecho en estudio, no basta con que se presente un riesgo - concebido como la posibilidad de que algo suceda o no- puesto que este es consecuencia normal de la condición humana y su desarrollo en sociedad. Es necesario, además, verificar la existencia de amenazas, es decir, «señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder»<sup>62</sup>. En otras palabras, «hechos reales que, de por sí, impli[quen] la alteración del uso pacífico del derecho a la

---

<sup>60</sup> T-123 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>61</sup> Sentencia T-339 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

tranquilidad y que [hagan] suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro»<sup>63</sup>.

40. Bajo esas consideraciones, de forma constante<sup>64</sup>, la Corte Constitucional ha establecido que el deber de protección de las autoridades se activa conforme a una *escala de riesgos y amenazas*, dependiendo de la potencialidad de realización de un menoscabo concreto para el interesado. Así, cuando este únicamente se encuentra sometido a un riesgo *ordinario* por factores asociados a la convivencia en sociedad, solo existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se consume, por eso, el Estado no debe intervenir particularmente y no es posible hablar de una vulneración al derecho a la seguridad personal. En contraste, cuando ese riesgo se torna *extraordinario* o *extremo* por la concreción de *amenazas*, conforme fueron definidas anteriormente, la administración debe adoptar medidas especiales de protección para hacer cesar la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales y prevenir la destrucción definitiva de los mismos. Por último, al final de la escala, se encuentra el *daño consumado*, es decir, la materialización irreversible del menoscabo anunciado por la amenaza. Salvo que termine la existencia de la persona, en este caso, las autoridades conservan la carga de garantizarle mínimas condiciones de seguridad.

41. En ese orden de ideas, quien aduce la transgresión de sus derechos a la seguridad personal, la vida o la integridad personal y física y solicita protección personal del Estado debe demostrar, al menos sumariamente, que está expuesto a una amenaza «y que se encuentra en una situación de vulnerabilidad o especial exposición a la materialización del inicio del daño consumado»<sup>65</sup>. Con todo, el Estado es el principal responsable de identificar la naturaleza e intensidad de la intimidación, para establecer los medios de protección idóneos, específicos, adecuados y suficientes a través de los cuales se evite la materialización de un daño. Este deber adquiere especial relevancia en el caso de los líderes sociales y defensores de derechos humanos, porque no solo se busca impedir su afectación individual, sino que se menoscabe la representación y visibilidad de las comunidades y se introduzca un factor de incertidumbre para quienes abanderan sus intereses. Se pretende, pues, evitar que «[se] compromet[a] seriamente la vigencia del sistema democrático [...] alejando la idea de un “orden justo” que permita la libre participación de todos en la vida política, económica y cultural»<sup>66</sup>.

### **Debido proceso en los trámites de adopción de medidas de protección**

42. De conformidad con el Decreto 1066 de 2015, corresponde a la UNP determinar el nivel de riesgo al que está expuesta una persona y adoptar las medidas necesarias para protegerla. En virtud del artículo 29 de la Constitución Política, al realizar esas labores debe respetar el derecho al debido proceso. Con

<sup>63</sup> Cfr. Sentencias T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza; T-339 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-399 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-123 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-111 de 2021, M.P. Diana Fajardo Rivera; y T-015 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> Cfr. Sentencias T-078 de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y T-123 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>66</sup> Sentencias T-078 de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y T-469 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera.

ese propósito, ha de observar oportunamente las siguientes obligaciones<sup>67</sup>: (i) identificar y valorar el riesgo extraordinario, a partir de estudios contextuales y técnicos de la situación individual del afectado; (ii) definir e implementar las medidas de protección adecuadas, suficientes y eficaces para evitar la concreción de la amenaza; (iii) evaluar periódicamente el riesgo y las medidas de protección adoptadas; (iv) mitigar los efectos de las amenazas que lleguen a materializarse; y (v) abstenerse de tomar decisiones que creen nuevos riesgos o aumenten los existentes.

43. Además de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha destacado reiteradamente la importancia de que la UNP motive de forma clara, suficiente y específica los actos mediante los cuales evalúa el riesgo de un ciudadano e insta, modifica o disminuye las medidas de protección correspondientes. Solo así, el interesado tendrá la posibilidad real de conocer y controvertir las razones por las cuales dicha entidad consideró que su situación ameritaba o no la adopción de mecanismos orientados a garantizar su seguridad<sup>68</sup>. Ello implica que las decisiones que se emitan al respecto, como mínimo, deben: (i) relacionar todas las circunstancias y elementos que incidan en el nivel de riesgo de la persona; (ii) realizar un análisis pormenorizado e integral de los mismos, con fundamento en estudios técnicos que permitan determinar su naturaleza, alcance e intensidad; (iii) exponer razonadamente los motivos por los cuales es procedente o no implementar mecanismos individuales de seguridad; (iv) identificar las prevenciones a implementar; y (v) justificar por qué las mismas son idóneas para garantizar la seguridad del interesado<sup>69</sup>.

44. Esta Corte ha concluido que si no concurre alguno de esos elementos, se transgrede de forma palmaria el derecho al debido proceso y la acción de tutela procede como mecanismo definitivo de protección. En consecuencia, ha ordenado a la UNP que analice nuevamente la situación del solicitante teniendo en cuenta las circunstancias omitidas y, a partir de ello, emita otro pronunciamiento<sup>70</sup>. Además, esta Corporación ha dispuesto que, mientras se agota el procedimiento respectivo, se restablezcan las medidas de protección previamente otorgadas al individuo. Esta orden se ha emitido, entre otros, en los casos en que las personas están categorizadas con riesgo extraordinario y se constata que la UNP dejó de valorar circunstancias que podían incidir en la evaluación del peligro, no informó al interesado su porcentaje de nivel de riesgo y/o no motivó adecuadamente por qué era necesaria la disminución de algunas medidas de protección<sup>71</sup>.

<sup>67</sup> Sentencias T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-388 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera; T-469 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera; T-111 de 2021, M.P. Diana Fajardo Rivera; T-239 de 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-015 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>68</sup> Cfr. Sentencias T-111 de 2021 y T-469 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>69</sup> Sentencias T-709 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-388 de 2019, T-469 de 2020, T-111 de 2021, M.P. Diana Fajardo Rivera; T-239 de 2021 y T-015 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>70</sup> Cfr. Sentencias T-591 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo; T-190 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-224 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-124 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-707 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa; T-399 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-473 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos; T-199 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-015 de 2022 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

## Caso concreto

45. *Pedro* es un líder social y defensor de derechos humanos, a quien la UNP le viene otorgando medidas de protección, en tanto, se encuentra en un nivel de riesgo extraordinario<sup>72</sup>. Mediante la Resolución N.º 3842 del 19 de mayo de 2022, confirmada a través de la Resolución N.º 6839 del 2 de agosto siguiente, dicha entidad resolvió «ajustar [tales medidas] de la siguiente manera: Ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado. Finalizar un (1) hombre de protección»<sup>73</sup>. *Pedro* considera que esa decisión afecta sus derechos fundamentales, toda vez que, el esquema de seguridad conformado de ese modo no es suficiente para mitigar los peligros asociados a su labor, máxime que los únicos instrumentos que se dejaron a su disposición (chaleco blindado y teléfono móvil) no funcionan correctamente.

46. Verificado el contenido de dichas decisiones, encuentra la Corte que la UNP transgredió los derechos fundamentales al debido proceso, a la vida y la seguridad personal del demandante. En efecto, los actos en mención no contienen toda la información necesaria para que el interesado comprendiera los fundamentos de lo resuelto por la accionada y pudiera ejercer de manera eficaz su derecho de contradicción. Asimismo, se observa que la argumentación esbozada por dicha entidad es insuficiente y no refleja un análisis riguroso sobre la situación particular del accionante, ni ofrece parámetros objetivos y transparentes para definir su esquema de seguridad. Estas falencias se concretan en cinco aspectos que se explican a continuación.

### ***A) No se informó oportunamente al accionante el porcentaje de su nivel de riesgo, ni se le brindó información completa que le permitiera comprender las razones que justificaron la reducción de su esquema de seguridad***

47. En primer lugar, advierte la Sala que, en la Resolución N.º 3842 del 19 de mayo de 2022, no se dio a conocer al interesado cuál era su porcentaje de nivel de riesgo, de conformidad con el *Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo* que se elaboró con ese propósito<sup>74</sup>. En concreto, en esa oportunidad la UNP se limitó a señalar que:

[P]osterior a las actividades de campo, el analista encargado de la evaluación de riesgo, sistematizó la información analizada en el Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo, que es el mecanismo concebido para valorar el riesgo, según lo expresado por la honorable Corte Constitucional, en [sic] cual determina tres tipos de resultados: ordinario, extraordinario o extremo, de acuerdo con la siguiente escala: hasta 49% (Riesgo Ordinario), de 50% a 79% (Riesgo Extraordinario) y 80% a 100% (Riesgo Extremo) [...] [El caso del señor [PEDRO] [...] fue presentado ante el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, en sesión del 04/05/22. [Y] validó [su] nivel de riesgo [...] como EXTRAORDINARIO<sup>75</sup>

<sup>72</sup> Cfr. Expediente digital, demanda: «01EscritoTutela[PEDRO].pdf». Pág. 1, e Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo elaborado por la analista *Andrea*: «Anexo 15. IF-INSTRUMENTO\_ER\_4710251.xls»

<sup>73</sup> Cfr. Expediente digital, archivos: «18Resolucion19-05-2022.pdf» y «19Resolucion02-08-2022.pdf».

<sup>74</sup> Cfr. Expediente digital, Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo elaborado por la analista *Andrea*: «Anexo 15. IF-INSTRUMENTO\_ER\_4710251.xls»

<sup>75</sup> Expediente digital, archivo: «18Resolucion19-05-2022.pdf».

48. Como puede advertirse, la demandada únicamente efectuó una referencia abstracta a las categorías mediante las cuales se clasifica el nivel de riesgo de una persona, absteniéndose de indicar expresamente la cifra asignada al demandante. Aunque el acto referido también sostiene que dicha valoración integró «la condición poblacional, los factores de amenaza, riesgo y vulnerabilidad, los antecedentes personales de riesgo, el análisis de contexto, el entorno en donde realiza actividades y/o trabajo, el entorno social y comunitario y los traslados que realiza para la ejecución de sus actividades»<sup>76</sup>, tampoco indicó el puntaje que el actor obtuvo en cada uno de estos parámetros, lo cual le impidió conocer en qué medida incidieron en la ponderación del porcentaje total.

49. Este último dato solo fue comunicado a través de la Resolución N.º 6839 del 2 de agosto de 2022, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por el accionante contra el primer acto<sup>77</sup>. Aunque allí se informó que su porcentaje de riesgo equivale al 50,55%, lo cierto es que, para entonces, el interesado ya no tenía posibilidad de refutar ese indicador. En todo caso, en esta última decisión, tampoco se indicó el valor asignado a cada uno de los factores ponderados para obtener el resultado final, lo cual, se insiste, le imposibilitó cuestionar los criterios que la accionada evaluó para cuantificar su nivel de riesgo y concluir que el mismo no ameritaba la adopción de mayores medidas de protección.

50. De este modo, la UNP omitió uno de los parámetros de motivación de las decisiones sobre medidas de protección que este tribunal decantó en casos recientes. Particularmente, en las sentencias T-111<sup>78</sup> y T-239<sup>79</sup> de 2021 se encontraron conculcados los derechos fundamentales de dos líderes sociales, tras advertir que las resoluciones mediante las cuales se modificaron sus esquemas de protección no contenían el porcentaje de riesgo ponderado en que se encontraban, ni el puntaje asignado a cada uno de los factores empleados para determinar ese valor. En esas oportunidades, la Corte sostuvo que, ante esa omisión, los solicitantes no contaron con los elementos necesarios para controvertir eficazmente dichas decisiones en sede administrativa y judicial, tal como sucedió en el caso bajo estudio.

***B) No se valoraron adecuadamente los factores de amenaza que pueden comprometer la seguridad del accionante***

51. En segundo lugar, al evaluar los «factores de amenaza»<sup>80</sup> tenidos en cuenta para determinar el nivel de riesgo del actor, la UNP efectuó un razonamiento inexacto y que no se aviene a la información recolectada mediante la matriz técnica citada anteriormente.

52. Como se anotó en los antecedentes de esta providencia, el demandante fue entrevistado el 7 de diciembre de 2021, para que reportara las situaciones que

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> Expediente digital, archivos: «19Resolucion02-08-2022.pdf».

<sup>78</sup> M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>79</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>80</sup> Según la denominación empleada en la Resolución N.º 3842 del 19 de mayo de 2022 y la pestaña «ESTÁNDAR» del Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo contenido en el archivo «Anexo 15. IF-INSTRUMENTO\_ER\_4710251.xls».

consideraba podían comprometer su integridad<sup>81</sup>. En concreto, refirió dos eventos que, a su juicio, constituían amenazas. Uno, acaecido el 26 de marzo, cuando encontró bajo la puerta de su casa una nota intimidatoria -acompañada de un cartucho de fusil y una cinta morada de estilo funerario- que decía: «SEÑOR [PEDRO] USTED COMO LIDER DE ESTE PUEBLO NO PUEDE AYUDAR A TRAERNOS EL COMUNISMO NO PATROCINE REUNIONES CON GUERRILLEROS NI APOYES PARTIDOS DE IZQUIERDA. NO QUEREMOS LIDERES MAMERTOS. LE ASEMOS ESTA ADVERTENCIA POR SU BIEN Y POR EL DEL PUEBLO. QUEDA ADVERTIDO [sic]»<sup>82</sup>. Otro, sucedido en noviembre de 2021, cuando se dirigía hacia la vereda «Bodegas» de Puerto Berrío, Antioquía, y hombres armados ubicados en un retén obstaculizaron su paso, luego de que les explicara que era líder social y se dirigía a visitar a una víctima del conflicto armado para asesorarla en un trámite de indemnización administrativa<sup>83</sup>.

53. Respecto de estas situaciones, en la Resolución N.º 3842 del 19 de mayo de 2022, la demandada consideró que: «[d]e acuerdo con las actividades de campo realizadas, las respuestas de las autoridades consultadas y lo aportado por el señor [PEDRO], se observó que, frente al factor de amenaza, el hecho reportado como amenaza acaecida en el año 2021, no reúne las características de una amenaza y se considera circunstancial. Por tanto, para el presente estudio no reportó la existencia de una amenaza actual, concreta y real, además las autoridades consultadas conocen de amenazas que datan del año 2021, que fueron valoradas en el estudio de nivel de riesgo anterior»<sup>84</sup>.

54. A partir de lo anterior, la Sala advierte que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la UNP incumplió de forma evidente la carga de realizar «un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado»<sup>85</sup>. En concreto, se observan al menos tres falencias en el argumento presentado por dicha autoridad. En primer lugar, no permite identificar con claridad cuál es el alcance que se otorgó a los dos hechos descritos por el actor. En efecto, se dice, de forma abstracta, que hay presuntas amenazas ocurridas en 2021 y que se descartan porque constituyen hechos «circunstanciales» o fueron valoradas en el estudio de riesgo anterior. Sin embargo, no es posible comprender cuál de esas dos razones se atribuye a cada uno de los sucesos referidos por aquél o si es que ambos obedecen a un factor «circunstancial».

En segundo lugar, aún si el anterior defecto no existiera, la demandada no indica por qué, al haber sido objeto de valoración un suceso específico en un estudio previo, este ya no representa una amenaza para el interesado. En principio, ello conduciría a considerar que cualquier antecedente que ya haya sido analizado previamente, por esa sola razón, deba excluirse de las evaluaciones posteriores.

---

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> Cfr. Expediente digital, Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo elaborado por la analista Andrea: «Anexo 15. IF-INSTRUMENTO\_ER\_4710251.xls». En el expediente también reposa un registro fotográfico donde se aprecia el contenido de la nota impresa digitalmente, junto a lo que parece un cartucho de arma de fuego sin percutir y una cinta morada: archivo «26IMG\_20210326\_081305.jpg».

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> Expediente digital, archivo: «18Resolucion19-05-2022.pdf».

<sup>85</sup> Sentencia T-469 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera.



55. Como se expuso anteriormente, la jurisprudencia de esta Corte<sup>86</sup> ha sido enfática al señalar que la UNP debe analizar de forma razonada todas las circunstancias y elementos que incidan en el nivel de riesgo de la persona. Afirmar, entonces, que una situación particular no será tomada en cuenta por el solo hecho que fue estudiada en una oportunidad anterior, sería negar la naturaleza contextual e integral del estudio a cargo de dicha entidad. Precisamente, es en los antecedentes de riesgo que ha sufrido una persona en donde pueden hallarse patrones o elementos indicadores de alguna tendencia adversa que deba mitigarse adoptando medidas de protección. Por ello, no resulta plausible que la UNP descarte una de esas circunstancias, sin brindar una razón diferente a que ya fue examinada en una evaluación anterior.

56. Ocurre algo similar cuando la demandada se limita a decir que los eventos reseñados por *Pedro* son «circunstanciales». Con independencia de que lo sean o no, conforme a los lineamientos que ha decantado este tribunal, debió puntualizar, desde una perspectiva técnica y objetiva, las razones por las cuales podían o no representar una alteración significativa para la seguridad de aquél. Empero, no lo hizo. Es más, no se detuvo a evaluar las particularidades de cada evento, como tampoco las contrastó con los demás factores que presuntamente se tuvieron en cuenta para determinar el nivel de riesgo del demandante, entre otros, «la condición poblacional», «el entorno en donde realiza actividades y/o trabajo», «el entorno social y comunitario» y «los traslados que realiza para la ejecución de sus actividades»<sup>87</sup>.

57. En tercer lugar, la accionada omitió lo considerado en el *Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo* mediante el cual se cuantificó el nivel de riesgo del accionante. Acorde con este documento, para calcular el porcentaje mencionado líneas arriba, se reconoció la existencia de una amenaza investigada por la «Fiscalía 42 [sic]»<sup>88</sup>. Incluso, la misma fue ponderada con un valor equivalente al 11,11% del total con fundamento en el cual se concluyó que el actor se encuentra en un estado de riesgo extraordinario<sup>89</sup>. Ahora, según la información allegada por la Fiscalía General de la Nación<sup>90</sup>, la única «Fiscalía» que actualmente indaga delitos contra el accionante es la Fiscalía 42 Seccional de Magdalena Medio, en donde precisamente cursa la investigación relativa al evento acaecido el 26 de marzo de 2021, cuando *Pedro*, presuntamente, recibió una nota intimidatoria acompañada de una cinta morada y un cartucho de fusil, donde se le demandaba que concluyera sus actividades como líder social<sup>91</sup>.

58. No es claro entonces por qué, en las decisiones cuestionadas, la UNP manifestó que ese hecho no constituye una amenaza a tener en cuenta, si precisamente fue el fundamento de que el nivel de riesgo del actor se incrementara

<sup>86</sup> Cfr. Sentencias T-591 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo; T-190 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-224 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-124 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-707 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa; T-399 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-473 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos; T-199 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-015 de 2022 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>87</sup> Expediente digital, archivo: «18Resolucion19-05-2022.pdf».

<sup>88</sup> Cfr. Expediente digital, Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo elaborado por la analista Andrea: «Anexo 15. IF-INSTRUMENTO\_ER\_4710251.xls». Pestaña «ESTÁNDAR».

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> Cfr. Informe rendido por la Fiscalía 42 Seccional de Magdalena Medio, visible en el expediente digital, archivo: «Respuesta Tutela.docx». Igualmente, consultar Formato Único de Noticia Criminal N.º 055796000341202100071, archivo: «img20230208\_14174546.pdf».

<sup>91</sup> *Ibidem*.

en un 11,11%, conforme a la matriz técnica aludida. No es coherente, entonces, afirmar, por un lado, que el informe en cuestión es el insumo principal del análisis orientado a determinar las medidas de protección a implementar y, por otro, omitir los datos que el mismo contiene. Todo ello impide comprender cuál fue finalmente el alcance que se otorgó al hecho en estudio, dentro de la valoración del nivel de riesgo del accionante.

59. Sobre este último punto, la Sala debe hacer una precisión adicional. Según el informe técnico aludido, la amenaza en mención «se puede considerar como [de] baja inminencia de materialización», toda vez que, la Fiscalía General de la Nación no ha identificado «el actor generador de la [misma]»<sup>92</sup>. En las sentencias T-469 de 2020<sup>93</sup> y T-111 de 2021<sup>94</sup>, esta Corporación sostuvo que ese tipo de afirmaciones son problemáticas y desconocen el deber de valoración objetiva a cargo de la UNP, porque «permiten entender que la falta de avances en la investigación penal, y el desconocimiento exacto del victimario, sus intenciones y su capacidad de acción, se interpretan en detrimento del líder social denunciante»<sup>95</sup>. Concretamente, en esas providencias se expuso lo siguiente:

La Sala observa, en primer lugar, que la UNP confiere un valor mayúsculo al hecho de que los procesos por amenazas ante la Fiscalía General no hayan conducido a resultados tangibles. De hecho, el analista de base asignó un porcentaje mínimo al primer eje de la matriz de calificación, denominado “*evaluación de la amenaza*”, al considerar que la investigación de la Fiscalía se encuentra en etapa de indagación y por lo tanto aún se desconoce la identidad, y el interés del agresor, así como la inminencia y la capacidad de materialización del ataque. Esto contradice la jurisprudencia que ha sido enfática al indicar que el derecho a la seguridad no puede condicionarse a la existencia de sentencias condenatorias que den cuenta de los hechos, en la medida en que su función es protectora, a diferencia de lo que ocurre con la acción penal [...]

De este modo, los “*avances en el esclarecimiento*” [término acuñado por la Fiscalía General] son tan solo del 1,26%. Y si únicamente tenemos en cuenta las sentencias condenatorias como referente real de esclarecimiento, baja a 0,18%, haciendo que la impunidad alcance el 99%. Dicho en otras palabras, cuando una persona denuncia amenazas en su contra, existe una probabilidad prácticamente nula de que se identifique, judicialice y condene al responsable. De ahí que el estancamiento en las investigaciones judiciales no sea razón suficiente para desvirtuar la amenaza real sobre una persona<sup>96</sup>

En el presente asunto, la accionada desconoció ese parámetro, puesto que el analista que elaboró la respectiva matriz de riesgo asignó un puntaje mínimo al eje de «evolución de la amenaza», basado únicamente en que las investigaciones adelantadas al respecto no han arrojado resultados<sup>97</sup>. El caso del accionante *Pedro* no escapa a las escasas estadísticas de esclarecimiento mencionadas, pues de lo informado por la Fiscalía General de la Nación, se identificaron al menos seis denuncias por el delito de amenazas en las que figura como víctima<sup>98</sup> y aunque se

<sup>92</sup> Cfr. Expediente digital, Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo elaborado por la analista *Andrea*: «Anexo 15. IF-INSTRUMENTO\_ER\_4710251.xls». Pestaña «ESTÁNDAR».

<sup>93</sup> M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>94</sup> M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>95</sup> Cfr. Sentencia T-111 de 2021; M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>96</sup> Cfr. Sentencias T-469 de 2020 y T-111 de 2021, M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>97</sup> Cfr. Expediente digital, Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo elaborado por la analista *Andrea*: «Anexo 15. IF-INSTRUMENTO\_ER\_4710251.xls». Pestaña «ESTÁNDAR».

<sup>98</sup> Ver *Supra* 21.

remontan al año 2014, a la fecha ninguna ha reportado avances significativos<sup>99</sup>. Por ello, reitera la Corte que, «[l]a lentitud o ineficacia del proceso penal no debe entonces trasladarse al solicitante de la protección, sobre todo cuando la tasa de judicialización para el tipo penal de amenaza es exageradamente baja»<sup>100</sup>.

***C) No se dilucidó adecuadamente la incidencia de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo en la situación concreta del accionante***

60. Esta Corporación ha tenido oportunidad de destacar la importancia del trabajo de la Defensoría del Pueblo, en torno a la prevención de situaciones de riesgo inminente para la población<sup>101</sup>. Por ello, ha señalado que, al momento de decidir sobre la implementación del esquema de seguridad de un ciudadano, la UNP debe tomar en consideración las alertas tempranas que emite dicha autoridad y explicar cómo pueden repercutir en la correspondiente valoración del nivel de riesgo<sup>102</sup>. En el presente asunto, no obstante, la accionada no efectuó un análisis razonado al respecto.

61. Obsérvese que, en la decisión que el actor cuestiona, la única mención que se realizó sobre este tema fue la siguiente: «en cuanto al contexto de orden público, se consultó la Alerta Temprana 018 de 2020, en donde se advierte la situación de riesgo que afrontan los territorios con presencia y accionar de actores armados no estatales y grupos armados de delincuencia organizada por cuenta de los efectos y las medidas adoptadas para afrontar la emergencia sanitaria derivada por la pandemia COVID-19; no obstante, se tiene que en la zona no hay presencia de Grupos Armados Organizados». Para la Sala, este razonamiento desconoce el deber de motivación anteriormente descrito, por dos razones.

62. De un lado, aunque dijo que «consultó» la alerta temprana citada, la UNP no explicó de forma concreta cuál es la trascendencia que la misma representa para la situación particular del demandante, ni el alcance que tiene frente a la determinación su nivel de riesgo. Además, como bien lo reconoció dicha entidad, el propósito de esa alerta temprana era «advertir sobre el impacto que [estaba] teniendo, en diferentes lugares del territorio nacional, el accionar de los actores armados ilegales, en el contexto de la emergencia sanitaria derivada de la pandemia COVID-19 y especialmente en el marco de las medidas adoptadas para prevenir la propagación del virus como el aislamiento preventivo obligatorio, las restricciones a la movilidad, entre otras»<sup>103</sup>. Lo mínimo, entonces, era que se explicara por qué, para el momento de emisión de la decisión cuestionada (mayo de 2022), cuando las autoridades ya habían anunciado el fin, tanto de la emergencia sanitaria, como de las diferentes medidas de contingencia que se adoptaron<sup>104</sup> (dado que la situación pandémica reportaba «una mejoría sostenida de sus indicadores epidemiológicos, alcanzando una reducción de casos de contagios y muertes diarias confirmadas»<sup>105</sup>), aún resultaba

---

<sup>99</sup> *Ibidem*.

<sup>100</sup> *Cfr.* Sentencia T-111 de 2021, M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> *Cfr.* Alerta Temprana N.º 018-2020, de inminencia, expedida por la Defensoría del Pueblo el 30 de abril de 2020. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/05/AT-Nº-018-2020-NACIONAL.pdf>.

<sup>104</sup> *Cfr.* Ministerio de Salud, Resolución N.º 666 de 28 de abril de 2022.

<sup>105</sup> *Ibidem*.

pertinente evaluar el caso del actor conforme a esa alerta temprana. Empero, nada se dijo al respecto.

63. De otro lado, la convocada no hizo mención alguna a la Alerta Temprana N.º 051 del 12 diciembre de 2019, pese a que, según la Defensoría del Pueblo, la misma refleja la situación estructural de violencia en el municipio en donde el actor ejerce sus actividades como líder social (Puerto Berrío)<sup>106</sup>. Tal es su relevancia que ha sido objeto de dos informes de seguimiento. El más reciente fue expedido el 31 de diciembre de 2021<sup>107</sup>, pocos meses antes de que la accionada modificara el esquema de seguridad del señor *Pedro*. Ello denota que, al momento en que se expidió la decisión en estudio, dicha alerta constituía un elemento ineludible para abordar el examen del contexto en que aquél se desenvuelve.

64. Como se indicó anteriormente<sup>108</sup>, a través de la misma, la Defensoría del Pueblo recomendó específicamente a la UNP «adoptar con la debida diligencia la evaluación del riesgo, y de ser necesario las medidas individuales y colectivas de protección» para quienes, como el accionante, ven expuesta su integridad por intervenir en escenarios como las Juntas de Acción comunal, la Mesa de Derechos Humanos del Magdalena Medio, la organización social «Enanitos Porteños», las veedurías comunitarias, entre otros<sup>109</sup>. La necesidad de implementar esas prevenciones fue reafirmada en el citado informe de seguimiento, teniendo en cuenta que, en la zona donde habita el demandante, es «altamente probable» que se sigan presentando «homicidios selectivos, desapariciones, amenazas de muerte y atentados contra la vida, la integridad y la libertad personal de dirigentes sociales, comunitarios y sindicales, defensores de derechos humanos, organizaciones de mujeres, representantes de organizaciones de víctimas y de población desplazada»<sup>110</sup>.

65. Por lo anterior, no resulta plausible que, al evaluar el nivel de riesgo para el presente caso, la demandada no tuviera en cuenta esa información, ni considerara cómo el contexto de violencia y emergencia allí descrito podría significar la necesidad de ajustar su esquema de protección. Esta omisión se torna aún más delicada si se tiene en cuenta el notable grado de especificidad de la alerta temprana en mención, pues no solo describe un riesgo generalizado para la población del municipio aludido, sino que, se insiste, destaca directamente la importancia de garantizar la seguridad de las organizaciones sociales en las que justamente participa el actor.

---

<sup>106</sup> Cfr. Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana N.º 051 de 2019. Expediente digital, archivo: «Anexo\_ALERTA\_TEMPRANA\_051\_DE\_2019\_120230040700498311\_00002\_00002.pdf».

<sup>107</sup> Cfr. Defensoría del Pueblo, informes de seguimiento N.º 094 de 21 de diciembre de 2020 y 135 de 31 de diciembre de 2021. Visibles en el expediente digital, archivos: «Anexo\_INFORME\_DE\_SEGUIMIENTO\_\_120230040700498311\_00003\_00003.pdf» y «Anexo\_INFORME\_DE\_SEGUIMIENTO\_2\_120230040700498311\_00004\_00004.pdf».

<sup>108</sup> *Supra* 19 y 20.

<sup>109</sup> Cfr. Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana N.º 051 de 2019. Expediente digital, archivo: «Anexo\_ALERTA\_TEMPRANA\_051\_DE\_2019\_120230040700498311\_00002\_00002.pdf».

<sup>110</sup> Cfr. Defensoría del Pueblo, informe de seguimiento N.º 135 de 31 de diciembre de 2021. Expediente digital, archivo: «Anexo\_INFORME\_DE\_SEGUIMIENTO\_2\_120230040700498311\_00004\_00004.pdf».

**D) La UNP no siguió un parámetro objetivo para ajustar el esquema de seguridad del accionante, a partir de la variación de su porcentaje de nivel de riesgo**

66. Según se advirtió, el porcentaje de nivel de riesgo con fundamento en el cual se retiró el escolta que venía acompañando al accionante, equivale al 50,55%<sup>111</sup>. Conforme a lo informado por la UNP, este último venía gozando de esa medida de protección, porque en la valoración inmediatamente anterior, realizada en 2021, dicho valor correspondía al 52,22%<sup>112</sup>. Es decir, la reducción en el esquema de seguridad obedeció a la diferencia del 1,67% entre esas cantidades<sup>113</sup>. Aunque, objetivamente, dicho porcentaje disminuyó entre una y otra valoración, lo cierto es que, la accionada no precisó los motivos por los cuales esa variación significa, por sí misma, que la seguridad del accionante ya no debe garantizarse a través de un escolta. Tampoco esbozó alguna escala o criterio que permita establecer las medidas a instaurar cuando el nivel de riesgo presenta oscilaciones que, como la mencionada, son aparentemente insustanciales.

67. En casos similares<sup>114</sup>, la Corte advirtió que la UNP no cuenta con un parámetro objetivo para ajustar los esquemas de seguridad, a partir de las variaciones -en apariencia menores- en la calificación del riesgo. En concreto, señaló:

Para esta Sala no es claro cuál fue el parámetro empleado por la Unidad Nacional de Protección, ni en qué porcentaje se supone que debe disminuir el riesgo de una persona para que sea procedente el desmonte o la reconfiguración de las medidas de seguridad, pues variaciones que parecen menores -1 o 2 puntos- acarrear cambios significativos. Adicionalmente, en caso de ser pertinente la reducción de un esquema, debería haber algún parámetro que indique la gradualidad en el proceso de desmonte, de manera tal que esta decisión no tome por sorpresa a una persona que venía siendo cobijada por medidas de seguridad. En las resoluciones impugnadas por los accionantes no existe ninguna explicación al respecto, más allá de una alusión genérica a la disminución en la calificación del riesgo<sup>115</sup>

68. Precisamente, ello es lo que sucede en este asunto. No se desconoce que la calificación del riesgo es un proceso técnico y complejo que involucra múltiples variables de análisis. Sin embargo, al concatenar las falencias advertidas anteriormente, es claro que la UNP no aportó alguna explicación sobre cómo la variación del nivel de riesgo permite ajustar de manera objetiva el esquema de protección. Tampoco describió los factores que, en el caso concreto, implicaban que un hombre de protección ya no fuese necesario para velar por la integridad del demandante, ni esbozó un criterio tangible que permitiera articular la disminución del porcentaje referido, con un cambio tan significativo como es dejar de recibir la asistencia de una persona entrenada en mitigar situaciones de riesgo.

<sup>111</sup> Cfr. Expediente digital, Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo elaborado por la analista Andrea: «Anexo 15. IF-INSTRUMENTO\_ER\_4710251.xls». Pestaña «ESTÁNDAR». Ver *supra* 5 y 48.

<sup>112</sup> Cfr. Expediente digital, informe rendido por la UNP. Documentos: «Anexo 12. RESOLUCIÓN No. 5314 DEL 10 DE JULIO DE 2021.pdf» y «Anexo 13. RESOLUCIÓN No. 7405 DEL 13 DE SEPTIEMBRE DE 2021.pdf». Ver respuesta de la UNP a la acción de tutela, pág. 3, archivo «RTA UNP».

<sup>113</sup> *Ibidem*.

<sup>114</sup> Cfr. Sentencias T-469 de 2020 y T-111 de 2021, M.P. Diana Fajardo Rivera; y T-239 de 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

69. Como ya ha tenido oportunidad de referirlo esta Corporación, lo que se reprocha en estos casos «es que no haya directrices que sirvan de guía respecto a la disminución o el desmonte de los esquemas de protección, los criterios a tener en cuenta, y la gradualidad en este tipo de escenarios. La ausencia de parámetros objetivos erosiona el componente técnico en que debe soportarse el proceso de protección, y abre la compuerta a la arbitrariedad, en detrimento del principio de confianza legítima y del mandato de igualdad entre los beneficiarios que acuden a la UNP»<sup>116</sup>.

***E) No se analizó el estado de funcionamiento de las herramientas de protección previamente suministradas al accionante***

70. De acuerdo con lo informado por la UNP, desde 2015 hasta la fecha, el actor ha tenido a su disposición un chaleco blindado y un medio de comunicación<sup>117</sup>. Según *Pedro*, desde la primera vez que estos elementos le fueron entregados, en el año 2015, nunca han sido reemplazados<sup>118</sup>. La accionada aseguró que ello se debe a que aquél no ha presentado novedades al respecto<sup>119</sup>.

71. Esta Corporación debe precisar que no es la llamada a determinar si esos objetos se encuentran en buen estado o no<sup>120</sup>, más aún si se tiene en cuenta que, salvo la afirmación realizada por el actor, en el expediente no reposa algún elemento que permita establecer de forma técnica si, a partir de sus características particulares, los mismos aún funcionan correctamente o deben sustituirse por otros. Con todo, ello no obsta para advertir que la posición asumida por la UNP contraría sus deberes, tanto de valorar integralmente el riesgo al que está sometido el actor, como de garantizar la idoneidad y eficacia de los instrumentos de protección que le suministró previamente.

72. No se discute que el actor, como usuario directo de tales herramientas, es el primer llamado a reportar las fallas que presenten. Empero, ello no desvirtúa lo establecido en el numeral 13 del artículo 2.4.1.2.28 del Decreto 1066 de 2015, el cual dispone que, entre las responsabilidades de dicha entidad, se encuentra la de «[h]acer seguimiento periódico a la implementación, uso, oportunidad, idoneidad y eficacia de las medidas de protección». Esta obligación implica que al determinar los ajustes en el esquema de seguridad de una persona, la UNP no solo ha de valorar los distintos factores descritos en los párrafos anteriores, sino que además debe revisar si las medidas, previamente adoptadas, en realidad sirven para mitigar el riesgo. Este último aspecto es especialmente relevante porque, de advertirse que las mismas no surten los efectos para los cuales fueron inicialmente implementadas, surge la carga subsecuente de modificarlas y adoptar las que resulten idóneas para salvaguardar la integridad del interesado.

<sup>116</sup> Sentencias T-469 de 2020 y T-111 de 2021, M.P. Diana Fajardo Rivera .

<sup>117</sup> Cfr. Expediente digital, respuesta de la UNP a la acción de tutela, pág. 3, archivo «RTA UNP».

<sup>118</sup> Cfr. Expediente digital, archivo: *01EscritoTutela[PEDRO].pdf*.

<sup>119</sup> *Supra* 14. Expediente digital, informe rendido por la UNP. Documento: «RESPUESTA REQUERIMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL - CASO [PEDRO].pdf».

<sup>120</sup> *Supra* 40 y 41. Cfr. Sentencias T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-388 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera; T-469 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera; T-111 de 2021, M.P. Diana Fajardo Rivera; T-239 de 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-015 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

73. Pese a ello, ni la decisión mediante la cual se ajustó el esquema de seguridad del accionante, ni la matriz técnica en la que se fundó, contienen mención alguna al seguimiento que debe realizarse a los implementos suministrados a aquél. En efecto, en ninguno de los soportes allegados por la accionada consta que, antes de la emisión de las resoluciones en estudio, se hubiere consultado al demandante sobre el estado del chaleco blindado y el medio de comunicación asignados, mucho menos que los mismos fueran sometidos a alguna prueba técnica que estableciera la necesidad de reemplazarlos, máxime considerando el tiempo que ha transcurrido desde su asignación. Sin esos elementos la UNP no podía ajustar en debida forma las medidas de protección de *Pedro*, precisamente porque no evaluó si las que tiene asignadas realmente están morigerando su nivel de riesgo o si, como él lo sostuvo, carecen de toda utilidad para facilitar el desarrollo de sus actividades como líder social.

74. No puede, entonces, excusarse la accionada en que el actor no ha elevado reportes al respecto, pues su responsabilidad es velar activamente porque los elementos de seguridad que suministra a sus usuarios se encuentren en perfecto estado de funcionamiento. Además, resulta desproporcionado que, en lugar de realizar oficiosamente evaluaciones periódicas a esos objetos, pretenda exigir a quien los utiliza que informe sobre su funcionamiento, cuando en principio, para la generalidad de las personas, el desgaste de un elemento con el que normalmente no tienen contacto -como un chaleco blindado- es imperceptible. Incluso, si bien, un teléfono móvil es un objeto de uso extendido, no deja de ser una pieza de tecnología que al beneficiario de las medidas de protección, *prima facie*, no le corresponde evaluar. Finalmente, no puede pasarse por alto que han transcurrido casi ocho años desde que dichas herramientas fueron entregadas al actor, lo que para la Corte es indicador de que su vida útil se ha disminuido. Por ello, no hay razón que justifique que la accionada se abstuviera de realizar alguna consideración sobre el particular.

75. Esta situación se agrava si se tiene en cuenta que en el auto de pruebas emitido por este tribunal, se requirió a la UNP para que informara específicamente: (i) si realiza alguna revisión periódica de estos elementos y (ii) cómo se determina que los mismos deben reemplazarse<sup>121</sup>. No obstante, se limitó a reiterar que «es responsabilidad del beneficiario colocar en conocimiento si algunas de las medidas de protección le presentan fallas [sic]»<sup>122</sup> y no brindó información alguna sobre las labores que realiza para examinar la condición de los instrumentos de protección que proporciona a sus usuarios, ni refirió la existencia de algún protocolo orientado a esa finalidad, pese a que el numeral 13 del artículo 2.4.1.2.28 del Decreto 1066 de 2015 señala expresamente que es su responsabilidad verificar constantemente la eficacia de los mismos.

## Conclusiones y órdenes a proferir

76. Las falencias descritas permiten advertir que la accionada transgredió los derechos al debido proceso, a la vida y la seguridad personal del demandante. En

<sup>121</sup> Cfr. Expediente digital, auto de pruebas emitido el 2 de febrero de 2023, por el magistrado Juan Carlos Cortés González.

<sup>122</sup> Cfr. Expediente digital, informe rendido por la UNP durante el trámite de revisión. Archivo: «RESPUESTA REQUERIMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL - CASO [PEDRO].pdf».

efecto, se constató que la UNP no observó diligentemente las pautas que la jurisprudencia constitucional ha decantado en torno a la motivación de los actos administrativos que afectan las medidas de protección otorgadas a una persona. Igualmente, quedó demostrado que las decisiones cuestionadas no desarrollaron un análisis integral de todos los factores y circunstancias relevantes para determinar el nivel de riesgo y la conformación del esquema de seguridad del accionante. Asimismo, se comprobó que el razonamiento efectuado por dicha autoridad no exhibe un estudio minucioso sobre la situación particular de aquél, ni contiene parámetros que sustenten objetivamente la alteración de los medios empleados para mitigar los peligros asociados a sus labores como líder social. Como se anunció al principio, todo ello impidió que el interesado comprendiera los fundamentos de lo resuelto por la accionada y pudiera controvertirlos en debida forma.

77. No se desconoce que, en su escrito, el accionante no describió tales defectos, sino que se limitó a exponer una crítica abstracta frente a la decisión de la UNP. Sin embargo, para la Corte, ello es precisamente el reflejo de que dicha autoridad se abstuviera de justificar adecuadamente la modificación de su esquema de seguridad. Como el interesado no tuvo posibilidad de saber con certeza los motivos que dieron lugar a ello, se insiste, no podía exigírsele que agotara una carga argumentativa específica para desvirtuarlos. En todo caso, no sobra recordar que el juez constitucional dispone de amplias facultades para evaluar exhaustivamente las situaciones que puedan comprometer los derechos fundamentales de los ciudadanos, incluso cuando en el caso particular el interesado no efectúe postulaciones concretas al respecto<sup>123</sup>.

78. Por último, cabe aclarar que este tribunal no soslaya las alegaciones de la demandada en torno a que su decisión se fundó en que autoridades -como el personero de Puerto Berrío- reportaron que no tienen conocimiento de situaciones recientes que puedan comprometer los derechos de *Pedro*<sup>124</sup>. Incluso, la Sala reconoce que cuando rindió informe durante el trámite de revisión, este último admitió que, en los últimos meses, no ha sufrido intimidaciones<sup>125</sup>. Con todo, aunque resulta alentador saber que ello es así, lo cierto es que esa situación por sí misma no desvirtúa los múltiples problemas advertidos, tanto en la valoración del nivel de riesgo del actor, como en la motivación de los actos mediante los cuales se modificó su esquema de seguridad. En efecto, esa sola circunstancia no puede leerse al margen del evidente escenario estructural de violencia que existe en el municipio en el que el demandante adelanta sus labores, y la vulnerabilidad de esta personas en el creciente escenario de victimización contra líderes y defensores de derechos humanos, el cual ha sido advertido por esta

<sup>123</sup> Cfr. Sentencias SU-195 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, y SU-484 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería, donde se reiteró lo considerado en las sentencias T-310 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-450 de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-886 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-794 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-610 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, entre otras. En la sentencia SU-484 de 2008, se explicó concretamente que: «dada la naturaleza de la presente acción, la labor del juez no debe circunscribirse únicamente a las pretensiones que cualquier persona exponga en la respectiva demanda, sino que su labor debe estar encaminada a garantizar la vigencia y la efectividad de los preceptos constitucionales relativos al amparo inmediato y necesario de los derechos fundamentales. En otras palabras, en materia de tutela no sólo resulta procedente sino que en algunas ocasiones se torna indispensable que los fallos sean *extra o ultra petita*».

<sup>124</sup> *Supra* 5 y 18.

<sup>125</sup> *Supra* 12.



Corporación<sup>126</sup>. La postura de la accionada sobre ese punto reafirma que pretende cimentar sus decisiones en un hecho aislado -como la manifestación de ausencia de amenazas recientes-, sin realizar una evaluación completa del contexto en que se desenvuelve el demandante, ni tener en cuenta todas las variables definidas anteriormente.

79. Así las cosas, se revocará la sentencia proferida el 13 de septiembre de 2022, por el Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil – Familia, mediante la cual se confirmó la decisión dictada el 31 de agosto del mismo año por el Juzgado Civil del Circuito de Puerto Berrío, Antioquia. En su lugar, se tutelarán los derechos al debido proceso, vida, integridad física y seguridad personal de *Pedro*.

80. En consecuencia, se ordenará a la UNP que, dentro de los quince días siguientes a la notificación de esta providencia, realice un nuevo estudio del nivel de riesgo del accionante, atendiendo las observaciones realizadas en esta providencia. En concreto, deberá valorar de manera conjunta todos los elementos del contexto en que se encuentra el solicitante, haciendo especial énfasis en: los factores de amenaza que puedan comprometer su vida o integridad (teniendo en cuenta que el análisis de los mismos en evaluaciones previas y la falta de avances en el proceso penal no son razones suficientes para desvirtuarlos), los patrones de victimización advertidos en las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo y el estado de funcionamiento de las herramientas de protección previamente asignadas a aquél. Los resultados de esa valoración y las medidas de protección que, eventualmente, se considere pertinente adoptar, serán comunicados al interesado mediante acto administrativo motivado de forma clara, adecuada y específica, en el que adicionalmente se informe el porcentaje de riesgo obtenido y la justificación de la necesidad y adecuación de los mecanismos de seguridad a implementar, de acuerdo con ese valor.

81. Por otro lado, se dispondrá que, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta sentencia, se restablezca el esquema de seguridad que tenía asignado antes de la emisión de la Resolución N.º 3842 del 19 de mayo de 2022, confirmada a través de la Resolución N.º 6839 del 2 de agosto siguiente, compuesto por un hombre de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado<sup>127</sup>. A juicio de la Sala, concurren las condiciones para impartir esta orden -conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 43 de esta providencia- toda vez que se constató que el accionante cuenta con una calificación de riesgo extraordinario y la UNP no motivó adecuadamente la disminución de las medidas de seguridad previamente otorgadas. En todo caso, esta medida solo tendrá vigencia mientras queda en firme el acto administrativo mediante el cual se determinen las medidas de protección a adoptar, a partir de los resultados del estudio mencionado en el párrafo que antecede.

82. En orden a garantizar el restablecimiento efectivo de los derechos fundamentales del accionante, particularmente, en lo que hace a la identificación

---

<sup>126</sup> Cfr. Sentencias T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-388 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera; T-469 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera; T-111 de 2021, M.P. Diana Fajardo Rivera; T-239 de 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-015 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>127</sup> Cfr. Expediente digital, informe rendido por la UNP. Documentos: «Anexo 12. RESOLUCIÓN No. 5314 DEL 10 DE JULIO DE 2021.pdf» y «Anexo 13. RESOLUCIÓN No. 7405 DEL 13 DE SEPTIEMBRE DE 2021.pdf».

y análisis de los factores de riesgo determinados en las alertas tempranas que resulten pertinentes para determinar las medidas de protección que, eventualmente, requiera se exhortará a la Defensoría del Pueblo para que, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, asista a la Unidad Nacional de Protección en el cumplimiento de las órdenes descritas anteriormente.

83. Finalmente, en atención a lo expuesto en el fundamento jurídico 75 de esta sentencia, la Corte exhortará a la UNP para que, si no lo hubiere hecho, en ejercicio de sus competencias legales y reglamentarias, adopte un mecanismo o protocolo orientado a examinar periódicamente el estado de funcionamiento de los instrumentos de protección que proporciona a sus usuarios, de manera que, existan parámetros objetivos que permitan determinar las condiciones de sustitución o reemplazo de los mismos, de conformidad con el numeral 13 del artículo 2.4.1.2.28 del Decreto 1066 de 2015.

### **Síntesis de la decisión**

84. *Pedro* interpuso acción de tutela, alegando que la UNP conculcó sus derechos fundamentales (a la vida y a la seguridad personal), al disminuir su esquema de seguridad, sin tomar en consideración los riesgos asociados a sus labores como líder social y defensor de derechos humanos. Además, aseguró que los únicos elementos de protección de los que dispone (chaleco blindado y teléfono móvil) no funcionan.

85. La Corte encontró que la acción es procedente, tras verificar el cumplimiento de los requisitos de legitimación, inmediatez y subsidiariedad. A continuación, efectuó un recuento normativo y jurisprudencial sobre los derechos al debido proceso y a la seguridad personal, recordando las responsabilidades de la UNP, en torno a la valoración integral del nivel de riesgo de los ciudadanos y la motivación de los actos mediante los cuales se modifican sus esquemas de protección.

86. Al contrastar esos parámetros con la situación planteada por el accionante, la Sala concluyó que dicha entidad transgredió los derechos en mención, ya que la decisión de reducir las medidas de protección que aquél tenía asignadas no obedeció a un análisis razonado de todos los factores relevantes para determinar su nivel de riesgo. Además, la demandada no motivó adecuadamente su acto, lo que impidió al interesado controvertirlo de manera eficaz.

87. Particularmente, se identificaron las siguientes falencias en el procedimiento adelantado por la UNP: (i) no se informó oportunamente al accionante el porcentaje de su nivel de riesgo; (ii) no se valoraron adecuadamente los factores de amenaza que pueden comprometer su seguridad; (iii) no se dilucidó la incidencia de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo en su situación concreta; (iv) no se observó un parámetro objetivo para ajustar su esquema de seguridad, a partir de la variación de dicho porcentaje y (v) no se analizó el estado de funcionamiento de las herramientas de protección que previamente le fueron suministradas.

88. Con base en lo expuesto, la Sala revocará las decisiones de instancia, en su lugar, tutelaré los derechos al debido proceso, la vida, la integridad física y la seguridad personal del accionante. En consecuencia, ordenará a la UNP que realice un nuevo estudio del nivel de riesgo de aquél y, con fundamento en el mismo, profiera un acto administrativo que decida sobre las medidas de protección que eventualmente se requieran, atendiendo las observaciones anotadas. Así mismo, dispondrá que, mientras se agota dicho trámite, se restablezcan las medidas de protección inicialmente otorgadas al solicitante. Finalmente, como este último aseguró que el chaleco blindado y el medio de comunicación dejados a su disposición presentan fallas y la accionada no demostró la existencia de algún mecanismo o protocolo orientado a examinar periódicamente el estado de esos elementos, se le exhortará para que lo adopte, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 2.4.1.2.28 del Decreto 1066 de 2015.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

**PRIMERO. - REVOCAR** la sentencia proferida el 13 de septiembre de 2022, por el Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil – Familia, mediante la cual, se confirmó la decisión dictada el 31 de agosto del mismo año por el Juzgado Civil del Circuito de Puerto Berrío, Antioquia. En su lugar, **TUTELAR** los derechos al debido proceso, la vida, la integridad física y la seguridad personal de *Pedro*.

**SEGUNDO. - ORDENAR** a la Unidad Nacional de Protección que, en el término de quince (15) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice un nuevo estudio del nivel de riesgo del accionante, el cual, deberá tomar en consideración los factores de amenaza que puedan comprometer su vida o integridad, teniendo en cuenta que el análisis de los mismos, en evaluaciones previas, y la falta de avances en el proceso penal, no son razones suficientes para desvirtuar los patrones de victimización advertidos en las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo y asumiendo el estado de funcionamiento de las herramientas de protección previamente asignadas a aquél. Los resultados de esa valoración y las medidas de protección que, eventualmente, se considere pertinente adoptar, serán comunicados al interesado mediante acto administrativo motivado de forma clara, adecuada y específica, en el que adicionalmente se informe el porcentaje de riesgo obtenido y la justificación de la necesidad y adecuación de los mecanismos de seguridad a implementar, de acuerdo con ese valor.

**TERCERO. - ORDENAR** a la Unidad Nacional de Protección que, en el término cinco (5) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, restablezca el esquema de seguridad asignado a *Pedro*, compuesto por un hombre de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado. Este esquema estará vigente hasta tanto quede en firme el acto administrativo que notifique al interesado los

resultados del nuevo estudio del nivel de riesgo del accionante, ordenado en el numeral inmediatamente anterior. En todo caso, deberá garantizarse que las herramientas de protección suministradas al interesado se encuentren en buen estado de funcionamiento a partir del mismo término.

**CUARTO.- EXHORTAR** a la Defensoría del Pueblo para que, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, asista a la Unidad Nacional de Protección en el cumplimiento de las órdenes impartidas en los numerales que anteceden, en orden a garantizar el restablecimiento efectivo de los derechos fundamentales del accionante, particularmente, en lo que hace a la identificación y análisis de los factores de riesgo determinados en las alertas tempranas que resulten pertinentes para establecer las medidas de protección que, eventualmente, aquél requiera.

**QUINTO.- EXHORTAR** a la Unidad Nacional de Protección para que, si no lo hubiere hecho, en ejercicio de sus competencias legales y reglamentarias, adopte un mecanismo o protocolo orientado a examinar periódicamente el estado de funcionamiento de los instrumentos de protección que proporciona a sus usuarios, de manera que, existan parámetros objetivos que permitan determinar las condiciones de sustitución o reemplazo de los mismos, de conformidad con el numeral 13 del artículo 2.4.1.2.28 del Decreto 1066 de 2015.

**SEXTO.** - Por la Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ  
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General