



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**CORTE CONSTITUCIONAL**  
*-Sala Segunda de Revisión-*

**SENTENCIA T- 314 de 2023**

**Referencia:** Expediente T-9.328.158

Acción de tutela promovida por *Joanna* en contra de la Unidad Nacional de Protección.

**Procedencia:** *Tribunal*

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

**Magistrado sustanciador:**  
Juan Carlos Cortés González

Bogotá D.C., quince (15) de agosto 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 Najar y Juan Carlos Cortés González, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

### **SENTENCIA**

1. En el trámite de revisión de los fallos dictados, en segunda instancia por el *Tribunal*, el 13 de diciembre de 2022, que confirmó la decisión de primera instancia proferida por el *Juzgado*, el 3 de noviembre de 2022, dentro de la

acción de tutela formulada por *Joanna* en contra de la Unidad Nacional de Protección -UNP-.

2. Conforme a lo consagrado en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, mediante auto del 28 de abril de 2023, la Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, el asunto de la referencia.<sup>1</sup> Por tal razón, acorde con lo previsto en el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

### **Aclaración previa<sup>2</sup>**

3. De conformidad con el artículo 62 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, las Salas de Revisión podrán disponer que en la publicación de la sentencia se omitan nombres o circunstancias que puedan identificar a las partes del proceso. En razón a que en el presente caso se hace referencia a un proceso que involucra a una lideresa comunitaria y defensora de Derechos Humanos, la Sala advierte que, como medida de protección de su intimidad, es necesario ordenar que se suprima de esta providencia y de toda futura publicación su nombre, los de sus familiares y las organizaciones que representa. Por tanto, en atención a lo dispuesto en el Acuerdo 02 de 2015 y la Circular Interna N° 10 de 2022, esta providencia se registrará en dos archivos: uno con los nombres reales, que la Secretaría General remitirá a las partes y autoridades involucradas. Otro con los nombres ficticios, que seguirá el canal previsto por esta corporación para la difusión de información pública.

## **I. ANTECEDENTES**

### **Hechos**

4. La señora *Joanna* es una lideresa afrocolombiana, presidenta del Consejo Comunitario de *Bondadivina*, representante de la organización *Norvos* y defensora de Derechos Humanos. Ha sido delegada del Espacio Nacional de Consulta Previa de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en escenarios que involucran la defensa de Derechos Humanos. También, ha actuado como vocera de las víctimas ante la Mesa de Participación Efectiva en el municipio de *Campoestrella*. Asimismo, ha liderado procesos de titulación colectiva, restitución de tierras y reparación con personas pertenecientes a comunidades étnicas y campesinas. Finalmente, ha servido como enlace de pueblos étnicos del caribe en la Comisión de la Verdad que visibilizó los casos del Consejo Comunitario de *Bondadivina*.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> La Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro de la Corte Constitucional seleccionó el asunto para revisión por cumplir con el criterio objetivo referido a la «necesidad de pronunciarse sobre determinada línea jurisprudencial» y el criterio subjetivo de «urgencia de proteger un derecho fundamental». El auto respectivo fue notificado el 15 de mayo de 2023.

<sup>2</sup> El literal c) del artículo 1º de la Circular Interna N° 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.

<sup>3</sup> Expediente T-9.328.158, demanda de tutela, pág.2.

5. La accionante afirma que sufre sistemáticamente de intimidaciones por la representación que ejerce como delegada ante la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas del municipio de *Campoestrella* y del departamento de *Aguasclaras*. También expresa que es víctima de persecución por liderar y acompañar el proceso de reparación de tres sujetos colectivos y por ejercer la vocería de la *Calle de la Plata* en la defensa de los derechos territoriales y ambientales de las víctimas y comunidades ribereñas de *Camino Dorado* y de *Ballarroca*; indica además que ha sido amenazada por participar en actividades con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y por adelantar jornadas de trabajo con la Unidad Nacional de Víctimas.

6. En vista de lo anterior, la tutelante señala que, en varias oportunidades, ha denunciado ante las autoridades de «gobierno, militares y judiciales» la presencia de grupos armados que ejercen control territorial en la zona donde ella desarrolla sus actividades de liderazgo y que realizan incursiones en el territorio colectivo del Consejo Comunitario de *Bondadivina*, ubicado en el municipio de *Campoestrella*.<sup>4</sup>

7. También, menciona que el Gobierno Nacional le otorgó medidas de protección «donde determino (sic) que me encuentro en riesgo extraordinario por mi calidad de víctima de la violencia, desplazada, activista de Derechos Humanos, por las condiciones políticas, sociales, culturales, étnicas, de género, por las amenazas de sufrir daños contra mi vida, integridad, libertad y seguridad».<sup>5</sup> En concreto, las siguientes:

Resolución	Medidas adoptadas
<b>1 del 14 de octubre de 2015</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un medio de comunicación y un chaleco blindado.</li> <li>• Apoyo de reubicación en cuantía de 1.5 SMMLV, el cual tendrá una vigencia de tres meses, a partir de la fecha de implementación y apoyo de trasteo.</li> <li>• Apoyo de transporte en cuantía de 1.5 SMMLV, el cual tendrá una vigencia de tres meses, a partir de la fecha de implementación.</li> </ul>
<b>2 del 28 de enero de 2016</b>	
<b>3 del 19 de abril de 2016</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un medio de comunicación y un chaleco blindado.</li> </ul>
<b>4 del 15 de febrero de 2017</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un medio de comunicación y un chaleco blindado.</li> <li>• Un hombre o mujer de protección con enfoque diferencial y/o de confianza.</li> </ul>
<b>5 del 25 de abril de 2018</b>	
<b>6 del 6 de junio de 2018</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vehículo convencional.</li> <li>• Un hombre o mujer de protección con enfoque diferencial y/o de confianza.</li> <li>• Un medio de comunicación.</li> <li>• Un chaleco blindado.</li> </ul>

<sup>4</sup> *Idem*.

<sup>5</sup> *Idem*, pág.80.

Resolución	Medidas adoptadas
7 del 4 de junio de 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esquema de protección conformado por un vehículo convencional y dos hombres o mujeres de protección con enfoque diferencial y/o de confianza.</li> <li>• Un medio de comunicación y un chaleco blindado.</li> </ul>
8 del 19 de enero de 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esquema de protección conformado por un vehículo convencional y dos hombres o mujeres de protección con enfoque diferencial y/o de confianza.</li> <li>• Un medio de comunicación y un chaleco blindado.</li> <li>• Comunicar a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV, con el fin de solicitar acompañamiento psicosocial con enfoque familiar.</li> </ul>

8. El 30 de octubre de 2021, la accionante renunció al cargo de docente en propiedad que desempeñaba desde el 2006 en la Institución *Andalia* del municipio *Forca Verde*, debido a las amenazas que recibía.<sup>6</sup>

9. El 15 y 18 de agosto de 2021, remitió peticiones a la Unidad Nacional de Protección –UNP–, con el fin de que garantizara la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas de protección que la entidad le había otorgado con anterioridad, las cuales consistían en un vehículo convencional, un chaleco blindado y un medio de comunicación. También, solicitó un vehículo blindado para ella y su núcleo familiar.<sup>7</sup>

10. Mediante la Resolución N° 9 de 2021, la UNP ratificó las mismas medidas que se venían prestando. En concreto, la entidad indicó que:

Para el caso que nos ocupa se pudo establecer que, el riesgo de la evaluada proviene de sus actividades con comunidades afros, verificadas en campo y validadas por autoridades, que la reconocen como líder con amplio perfil, que representa a la *Asociación QUIMBAYA*, y lidera restitución de tierras del consejo comunitario *Bondadivina*, que podrían afectar intereses de terceros y estructuras criminales que buscan apropiarse de predios, se valoro (sic) su factor diferencial como mujer afro, que ejerce liderazgo social; los entornos y desplazamientos en zonas rurales cuyo contexto tienen condiciones adversas de seguridad y hechos contra miembros de su familia, por lo anterior la evaluada continua expuesta a un riesgo que no esta (sic) en el deber jurídico de soportar.<sup>8</sup>

11. El 6 de junio de 2022, la UNP adoptó medidas de protección a favor del Consejo Comunitario *Bondadivina*, al cual pertenece la actora, y se caracteriza por haber sido reconocido como sujeto de reparación colectiva, tras haber sufrido graves violaciones a los Derechos Humanos, «tales como el despojo de tierra, confinamiento, asesinato de 40 líderes, tres desplazamientos masivos (2002, 2005 y 2007), violencia sexual y de género, amenazas, discriminación,

<sup>6</sup> *Idem*, pág.3.

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> *Idem*, pág.3.

estigmatización, reclutamiento forzado y un debilitamiento de la integridad cultural».<sup>9</sup> En concreto, la entidad le otorgó cuatro medios de comunicación punto a punto y un radio base, cuatro medios de comunicación celulares y tres esquemas de protección tipo 2, cada uno conformado por un vehículo blindado y dos hombres o mujeres de protección con enfoque étnico diferencial.<sup>10</sup>

12. El 1º de septiembre de 2022, en el municipio de *Campoestrella* circuló un panfleto<sup>11</sup> en el que el *Grupo Inaros* amenazó a *Joanna* y a su hermano; en él la declararon objetivo militar y le otorgaron 24 horas para abandonar el departamento de *Aguasclaras*, en retaliación a su liderazgo social y trabajo comunitario. Ese mismo día, el grupo armado dibujó graffitis en su casa, ubicada en dicho municipio.<sup>12</sup> En consecuencia, la accionante denunció el hecho ante la Fiscalía General de la Nación.<sup>13</sup>

13. Por lo anterior, la Defensoría del Pueblo, Regional *Aguasclaras*, advirtió a la UNP sobre la situación de la accionante. Consideró que ella y su hermano requerían «de manera URGENTE e INMINENTE por parte de las autoridades competentes las medidas de protección, que permitan las garantías constitucionales para la salvaguarda de la vida por parte del estado a estos sujetos de especial protección y demás garantías que les asisten».<sup>14</sup>

14. El 12 de septiembre de 2022, algunos vecinos de la accionante, en el municipio de *Campoestrella*, la alertaron sobre personas desconocidas que merodeaban en la comunidad y preguntaban por ella.<sup>15</sup>

15. El 14 de septiembre de 2022, *Joanna* se trasladó a *Varamar*, junto con su familia, debido a las múltiples amenazas que existían en contra de su integridad. Lo anterior, en la medida en que no contaba con medidas de protección idóneas y efectivas para su familia y para ella.<sup>16</sup>

16. El 15 de septiembre de 2022, la accionante relató su situación ante la Defensoría del Pueblo.<sup>17</sup> Por consiguiente, el 20 de septiembre de 2022, aquella entidad le reiteró a la UNP que *Joanna* recibía amenazas de manera sistemática, por lo que solicitaba, en virtud del Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011, que se le brindara medidas de protección de emergencia.<sup>18</sup>

17. El 21 de octubre de 2022, *Joanna* presentó acción de tutela en contra de la UNP, al considerar que ponía en riesgo sus derechos fundamentales «a la vida, seguridad, dignidad, libertad, unidad familiar, asociación, petición, debido proceso,

---

<sup>9</sup> Comisión de la Verdad. «Consejo Comunitario *Bondadivina*: un pueblo negro que resiste y pervive en *Ballarroca*». Disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/consejo-comunitario-Bodadivina-un-pueblo-negro-que-resiste-y-pervive-en-Ballaroca>.

<sup>10</sup> *Idem*, págs.49-66.

<sup>11</sup> La accionante aporta uno de los panfletos descritos.

<sup>12</sup> Expediente T-9.328.158, demanda de tutela, pág.3. La accionante aporta registros fotográficos de los graffitis.

<sup>13</sup> La accionante aporta denuncia radicada ante la Dirección Seccional de Fiscalía de *Piedrasviejas*

<sup>14</sup> Expediente T-9.328.158. Demanda de tutela, solicitud de parte de la Defensoría del Pueblo a la UNP, pág.31.

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> *Idem*.

<sup>18</sup> Expediente T-9.328.158, demanda de tutela, solicitud de parte de la Defensoría del Pueblo a la UNP, pág.38.

paz y tranquilidad».<sup>19</sup> Argumentó que la entidad no garantizaba unas medidas de protección necesarias, idóneas y efectivas, extensivas a su núcleo familiar, habiéndose incrementado el riesgo que padecía ella y su familia. Además, señaló que es paradójico que la UNP, mediante la Resolución N°10 del 6 de junio de 2022, haya otorgado medidas de protección tipo 2 a favor de la población del Consejo Comunitario *Bondadivina*, consistente en la asignación de vehículos blindados y hombres de protección<sup>20</sup> y, sin embargo, a la lideresa y dirigente de aquella comunidad le asignasen «medidas de protección blandas con vehículo convencional (no blindado) el cual no me brinda seguridad, además estas no son extensivas a mi núcleo familiar».<sup>21</sup> Finalmente, adujo que en la resolución mediante la cual la entidad decidió mantener su esquema de seguridad, no puso de presente su porcentaje de nivel de riesgo.

18. Con fundamento en los hechos relacionados, solicitó (i) tutelar sus derechos fundamentales «a la vida, a la integridad, seguridad personal, a la dignidad, igualdad, unidad familiar, debido proceso, a la paz y tranquilidad»<sup>22</sup>; (ii) que se ordenara a la UNP reforzar sus medidas de protección con esquema tipo 2, conformadas por vehículo blindado, y realizar las actuaciones administrativas necesarias para salvaguardar su vida, integridad y seguridad personal; (iii) hacer extensivas dichas medidas a su núcleo familiar, teniendo en cuenta que están frente a un «riesgo inminente y daño irremediable»; y (iv) ordenar a la entidad accionada otorgar apoyo de ayuda humanitaria y de reubicación por los tres salarios mínimos legales mensuales vigentes, conforme al procedimiento establecido por la UNP para tal fin. Lo expuesto, en tanto que, junto con su familia, se encuentra en situación de desplazamiento forzado.

### **Trámite procesal**

19. Mediante auto del 21 de octubre de 2022, el *Juzgado* admitió la acción de tutela, corrió traslado a la UNP para que ejerciera su derecho de defensa y contradicción y vinculó a la Defensoría del Pueblo, al Ministerio del Interior y a la Policía Nacional, por ser terceros con interés en el trámite constitucional.<sup>23</sup>

#### *Unidad Nacional de Protección*

20. El jefe de la oficina asesora jurídica de esta entidad expresó que, en el 2015, la accionante solicitó un estudio de nivel de riesgo. Al realizar dicho examen, la UNP acreditó que la tutelante pertenecía a una de las poblaciones objeto del programa de protección que lidera la entidad.

21. Posteriormente, en el 2021, el riesgo de la accionante fue reevaluado por temporalidad. El estudio arrojó como resultado un riesgo extraordinario con una matriz de 52,77%. Por tanto, el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) sugirió:

---

<sup>19</sup> Expediente T-9.328.158, demanda de tutela, pág.4.

<sup>20</sup> La accionante aporta dicha resolución en su escrito de tutela, págs.49-67.

<sup>21</sup> *Idem*, págs.3-4.

<sup>22</sup> *Idem*, pág.5.

<sup>23</sup> Expediente T-9.328.158. Auto del 21 de octubre de 2021 que avoca conocimiento de la acción de tutela.

[R]atificar un (1) esquema de protección tipo uno (1) conformado por un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres o mujeres de protección con enfoque diferencial y/o confianza.

Ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado.

1) Comunicar a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV, con el fin de solicitar acompañamiento psicosocial con enfoque familiar.<sup>24</sup>

22. Mediante la Resolución N° 11 del 30 de diciembre de 2021, la UNP adoptó dichas recomendaciones, notificó el acto administrativo a la accionante y le informó que podía interponer un recurso de reposición. No obstante, la actora no presentó ningún recurso.

23. Para la vigencia del año 2022, el caso de la tutelante debía ser reevaluado. Sobre el asunto, la entidad aclaró que, el 15 de noviembre de aquel año, el CERREM celebraría una reunión para recomendar las medidas de protección asignadas a favor de *Joanna*.<sup>25</sup>

24. Ante el anterior recuento fáctico, la UNP aseguró que había salvaguardado los derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal de *Joanna*, en tanto le otorgó medidas de protección idóneas, conforme al resultado que arrojó el estudio de nivel de riesgo adelantado. También, indicó que el CERREM es la entidad competente para determinar si se implementan, se ajustan o se finalizan las medidas de protección y no es el beneficiario el que señala qué medidas se deben implementar según su criterio, tal como lo ha establecido la Corte en varias providencias.<sup>26</sup> En ese orden, solicitó al juez de tutela tener en cuenta que toda medida de protección debe generarse en el marco de un estudio de nivel de riesgo, que es de carácter técnico y especializado, y que tiene en cuenta consideraciones más allá de las manifestaciones del beneficiario, tales como «población, desplazamientos, vulnerabilidad asociada al entorno social, entorno en donde se desarrolla actividades y/o trabajo, entorno social y comunitario».<sup>27</sup>

### *Policía Nacional*

25. La entidad recordó que su misión constitucional está instituida en el artículo 218 de la Carta Política. En específico, señaló que su fin primordial es el «mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz». A partir de lo anterior, aseguró que no había tenido injerencia alguna en la situación vivida por *Joanna*, ni había transgredido sus derechos fundamentales. Por consiguiente, concluyó que no tenía legitimación en la causa por pasiva.

---

<sup>24</sup> T-9.328.158. Contestación de la UNP a la acción de tutela, pág.2.

<sup>25</sup> *Idem*, pág.3.

<sup>26</sup> *Idem*, págs. 4-5. Para el efecto, cita las sentencias T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-059 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y T-234 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>27</sup> *Idem*, pág.6

26. En consecuencia, solicitó ser desvinculada del proceso judicial, en tanto no era la competente para resolver «el inconformismo signado por la tutelante».<sup>28</sup>

#### *Ministerio del Interior*

27. Esta entidad contestó que la UNP es un establecimiento público con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, conforme con lo establecido en el artículo 1º del Decreto 4065 de 2011. Por tanto, ostenta plena autonomía para atender todos los asuntos relacionados con el cumplimiento de las funciones que le son propias, en particular, lo atinente al Programa Nacional de Protección.

28. En vista de lo anterior, el Ministerio del Interior recalcó que solo presenta recomendaciones frente a las medidas de protección a adoptar por la UNP. Ciertamente, «la entidad encargada y quien tiene la responsabilidad exclusiva de definir las medidas y la manera de cómo se implementan y se operativizan los esquemas de seguridad es la Unidad Nacional de Protección» [sic].<sup>29</sup> Además, la UNP es la entidad con la capacidad y la competencia para atender la petición de la accionante.

29. Así las cosas, solicitó ser desvinculada del proceso judicial, en tanto no existe nexo de causalidad entre la presunta vulneración de los derechos fundamentales de la actora y alguna acción u omisión por parte del Ministerio del Interior.<sup>30</sup>

### **Decisiones judiciales que se revisan**

#### *Sentencia de primera instancia*

30. El 3 de noviembre de 2022, el *Juzgado* declaró la improcedencia del recurso de amparo. Para aquella autoridad judicial, la tutela no es el mecanismo idóneo para atacar actos administrativos, ya que estos cuentan con una presunción de legalidad. Así, se debe controvertir dicha presunción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En efecto, recuerda que, según la Sentencia T-187 de 2017<sup>31</sup>, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se constituye en un mecanismo judicial idóneo para garantizar la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por una entidad, más aún, cuando en aquella instancia se puede solicitar y obtener la suspensión provisional de ciertos actos administrativos, desde el momento mismo de la admisión de la demanda.

31. Ahora bien, el juez aclaró que la Corte también ha determinado que la acción de tutela es procedente para invocar la protección de los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la integridad física y al debido proceso administrativo frente a decisiones de la UNP. Lo anterior, debido al creciente

---

<sup>28</sup> Expediente T-8.328.158. Contestación de la Policía Nacional a la acción de tutela.

<sup>29</sup> *Idem*, pág.5.

<sup>30</sup> *Idem*, págs.5-8.

<sup>31</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

escenario de victimización contra líderes y defensores de Derechos Humanos. Con todo, esto no significa que los actores no tengan la carga de atacar la legalidad de los actos de la UNP, pues están debidamente sustentados.

32. Respecto del caso concreto, el despacho judicial señaló que la accionante realmente pretende «atacar el contenido de la mencionada resolución, al no estar de acuerdo con el nivel de calificación de riesgo que le fue asignado».<sup>32</sup> Dicho acto administrativo no fue objeto de recursos por parte de la actora. Por tanto, acudir a la vía de la tutela con ese mismo fin implicaría una «laceración al principio de subsidiariedad que rige el trámite constitucional».<sup>33</sup>

### *Impugnación*

33. La accionante alegó que la sentencia del *a quo* no se ajustó a los hechos y antecedentes que motivaron la acción de tutela. Además, arguyó que se fundó en consideraciones inexactas o erróneas.

34. Particularmente, señaló que la autoridad judicial no examinó las omisiones en las que incurrió la UNP, las cuales han puesto en riesgo su seguridad personal. Asimismo, indicó que tampoco tuvo en cuenta «la coadyuvancia de la Tutela realizada por la Defensoría del Pueblo».<sup>34</sup> Por lo anterior, solicitó que se tuvieran en cuenta estos hechos y se protegieran sus derechos.

### *Sentencia de segunda instancia*

35. El 13 de diciembre de 2022, el *Tribunal* resolvió confirmar la sentencia de primera instancia. En concreto, encontró que la accionante contaba con un esquema de seguridad, consistente en un vehículo convencional, dos hombres de protección, con enfoque diferencial, un medio de comunicación y un chaleco blindado. Además, en el momento ya no residía en el departamento donde se presentaron las amenazas que presuntamente había aumentado su nivel de riesgo.

36. Asimismo, adujo que la accionante no interpuso los recursos que estaban a su alcance para controvertir la resolución que concedió su esquema de seguridad en nivel I y tampoco presentó ante la UNP un requerimiento de ayuda humanitaria de reubicación.

37. Finalmente, la autoridad judicial recordó que, según lo manifestado por la UNP, la entidad realizaría una nueva evaluación de riesgo, con el fin de establecer la necesidad o no de conceder un esquema de seguridad. Por tanto, en dicho trámite, la tutelante podía exponer su situación y ejercer los correspondientes recursos de ley, de ser necesario.

38. En vista de lo anterior, el *ad quem* consideró que la solicitante había interpuesto el recurso de amparo como mecanismo principal para proteger sus

---

<sup>32</sup> Expediente T-8.328.158. Sentencia de primera instancia proferida por el *Juzgado*.

<sup>33</sup> *Idem*.

<sup>34</sup> Impugnación presentada por *Joanna*, pág.1.

derechos fundamentales, cuando tenía otros medios de defensa judicial. Por ende, no cumplía con el presupuesto de subsidiariedad.

### Actuaciones en sede de revisión

39. Mediante auto del 31 de mayo de 2023, el magistrado sustanciador decretó pruebas de oficio. En particular, solicitó información relacionada con: (i) los factores que podían comprometer la seguridad personal de la accionante; (ii) las razones que condujeron a la UNP a mantener un esquema de protección compuesto por un vehículo convencional y dos hombres o mujeres de protección, así como el procedimiento que se adelantó con ese propósito y los criterios valorados para determinar las medidas de seguridad a adoptar; (iii) la existencia de alertas tempranas relativas a la situación de seguridad del municipio de *Campoestrella, Aguasclaras*; (iv) la existencia de denuncias, quejas o informes relacionados con amenazas o atentados contra la vida o integridad de la accionante; y (v) la existencia de algún proceso judicial dentro del cual se estén discutiendo los mismos hechos y pretensiones.

### Respuesta de Joanna

40. La accionante contestó que lleva 25 años en el movimiento social y el activismo por la defensa de los Derechos Humanos, territoriales y colectivos de las comunidades afrocolombianas y campesinas. En particular, que se había vinculado a procesos socio-organizativos de comunidades afrocolombianas y a la lucha social por la defensa de la tierra a través de un grupo de la comunidad *Bondadivina*. Esto, con el fin de promover la conservación y defensa del territorio ancestral que desde la época colonial se fundó a las orillas de *Forca Verde* y el río *Tridente*. Afirmó que incidía y promovía políticas públicas a través de diferentes espacios de participación y que estaba al frente de procesos de titulación y reparación colectiva.

41. Declaró que ejercía sus labores de liderazgo social en varios municipios del departamento de *Aguasclaras*.

42. De otra parte, indicó que recibió amenazas el 1º de septiembre de 2022 y el 1º de mayo de 2023 de parte del *Grupo Inaros*, las cuales, a su juicio, no son hechos aislados. Por el contrario, se enmarcan en un escenario continuo de violencia sistemática. En particular, adujo que han asesinado a cuatro de sus hermanos y otra hermana está desaparecida. Asimismo, ha sido víctima de desplazamiento forzado, confinamiento, violencia sexual y tratos crueles y denigrantes. Finalmente, sobre la última amenaza que recibió, señaló que consistió en un mensaje de WhatsApp enviado por el comandante del *Grupo Inaros*, quien le pidió un encuentro en el corregimiento de *Salinas*, pues su cargo era «de suma importancia para los ideales de [la] organización».<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Expediente T-9.328.158. Respuesta de *Joanna* al auto de pruebas del 31 de mayo de 2023. Documento denominado “*INFORME REQUERIMIENTO 202-2023*”, pág.6.

43. Debido a dicha persecución, solicitó a la UNP un refuerzo de su esquema de protección. Sin embargo, la entidad no accedió a la petición y, más aún, le hizo un llamado de atención por un supuesto uso indebido de las medidas de seguridad. No obstante, la tutelante señaló que el esquema lo utilizó para proteger a su esposo y a sus hijos.

44. Aclaró que el 20 de septiembre de 2022, la UNP realizó una reevaluación del riesgo que sufre, como consecuencia de las amenazas que recibió ese mismo mes en *Campoestrella*. Mediante la Resolución N° 12 del 23 de noviembre de 2022, la entidad hizo extensivo el esquema de protección a su núcleo familiar. Sin embargo, las medidas siguen siendo un vehículo blindado y dos hombres de protección. Por tanto, considera que las medidas no son suficientes para proteger a su esposo y a sus hijos y, simultáneamente, para que ella pueda ejercer sus labores de liderazgo social.

45. Igualmente, aclaró que en la actualidad está radicada en *Piedrasviejas*, pues sus hijos se enfermaron en *Varamar* debido al cambio de clima. Además, participó de una convocatoria en la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y fue nombrada como directora territorial.<sup>36</sup>

46. Expuso que se ha visto obligada a adoptar medidas de autoprotección, como evitar estar expuesta en lugares públicos, privar a sus hijos de que practiquen deportes al aire libre y prohibirles ir a fiestas, lo cual considera que afecta su normal crecimiento y desarrollo social.

47. Finalmente, adujo que su esposo, hijos y ella «están bajo amenazas y frente a un riesgo excepcional que va en incremento debido a la representatividad, liderazgo y defensa de los Derechos Humanos por parte de la accionante y particularmente como consecuente del cargo que desempeñó como Directora Territorial de la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas».<sup>37</sup> Por ende, solicitó amparar sus derechos a la vida, a la integridad física, a la seguridad personal y a la unidad familiar.

#### *Respuesta de la UNP*

48. La entidad le explicó a la Sala que *Joanna* es beneficiaria del programa de prevención y protección de la UNP desde el 2015, al ser vicepresidenta del Concejo Comunitario de *Bondadivina*, en *Forca Verde* del departamento de *Aguasclaras* y liderar asuntos relacionados con los derechos a la tierra de este grupo poblacional.

49. En consecuencia, desde el 2015, la UNP ha adelantado estudios de nivel de riesgo a favor de la accionante, los cuales han desembocado en las siguientes resoluciones:

---

<sup>36</sup> Sobre este asunto, la accionante adjunta una resolución, proferida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en la que la entidad la nombra como directora territorial.

<sup>37</sup> Expediente T-9.328.158. Respuesta de *Joanna* al auto de pruebas del 31 de mayo de 2023.

<b>Resolución</b>	<b>Medidas adoptadas</b>
<b>1 del 14 de octubre de 2015</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un medio de comunicación y un chaleco blindado.</li> <li>• Apoyo de reubicación en cuantía de 1.5 SMMLV, el cual tendrá una vigencia de tres meses, a partir de la fecha de implementación y apoyo de trasteo.</li> <li>• Apoyo de transporte en cuantía de 1.5 SMMLV, el cual tendrá una vigencia de tres meses, a partir de la fecha de implementación.</li> </ul>
<b>2 del 28 de enero de 2016</b>	
<b>3 del 19 de abril de 2016</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un medio de comunicación y un chaleco blindado.</li> </ul>
<b>4 del 15 de febrero de 2017</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un medio de comunicación y un chaleco blindado.</li> <li>• Un hombre o mujer de protección con enfoque diferencial y/o de confianza.</li> </ul>
<b>5 del 25 de abril de 2018</b>	
<b>7 del 4 de junio de 2019</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esquema de protección conformado por un vehículo convencional y dos hombres o mujeres de protección con enfoque diferencial y/o de confianza.</li> <li>• Un medio de comunicación y un chaleco blindado.</li> </ul>
<b>8 del 19 de enero de 2021</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esquema de protección conformado por un vehículo convencional y dos hombres o mujeres de protección con enfoque diferencial y/o de confianza.</li> <li>• Un medio de comunicación y un chaleco blindado.</li> <li>• Comunicar a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV, con el fin de solicitar acompañamiento psicosocial con enfoque familiar.</li> </ul>
<b>11 del 30 de diciembre de 2021</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esquema de protección conformado por un vehículo convencional y dos hombres o mujeres de protección con enfoque diferencial y/o de confianza.</li> <li>• Un medio de comunicación y un chaleco blindado.</li> </ul>
<b>13 del 1 de septiembre de 2022</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En esta resolución, la UNP hace un llamado de atención a la accionante. Encontró que «se niega aceptar el esquema de seguridad, todo el tiempo rechaza el esquema de protección y no les permite que la acompañen en los desplazamientos que realiza, que la beneficiaria a diario presenta negativa para recibir el esquema de protección, manifiesta que no quiere más el esquema que iba a enviar un correo a la UNP para que los cambiaran, que observaron al esposo manejando el vehículo de protección (...) En varias ocasiones el funcionario llegó a prestar el servicio de protección y no encontraban el vehículo de protección, al preguntarle a la beneficiaria decía que el esposo había salido a hacer una diligencia personal de él, que llegaba más tarde;</li> </ul>

Resolución	Medidas adoptadas
	<p>así mismo, refirió que la evaluada no usa el chaleco de protección».</p> <p>Con todo, la accionante declaró que no dio un mal uso al esquema de seguridad. Por el contrario, surgieron problemas entre el esquema y ella, pues los escoltas aseguraban que la accionante debía cubrir los gastos de alimentación y alojamiento cuando se desplazaran fuera del municipio de residencia.<sup>38</sup> Eventualmente, el 18 de agosto de 2021, los escoltas la «dejaron sola, abandonada en el lugar de desplazamiento autorizado por la UNP mediante órdenes No. 11082021205483 y 11082021205484 [...]».<sup>39</sup></p>
<b>14 del 22 de noviembre de 2022</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se repone la Resolución N° 13 del 1° de septiembre de 2022.</li> </ul>
<b>12 del 23 de noviembre de 2022</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finalizar un vehículo convencional e implementar un vehículo blindado.</li> <li>• Ratificar dos hombres o mujeres de protección con enfoque diferencial y/o de confianza.</li> <li>• Ratificar un medio de comunicación y un chaleco blindado.</li> <li>• Medidas extensivas al núcleo familiar.</li> <li>• Implementar prórroga de apoyo de reubicación temporal en cuantía de 0.75 SMMLV, el cual tendrá una vigencia de tres meses, a partir de la fecha de la implementación.</li> <li>• Los miembros del CERREM Mujeres recomiendan: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Remitir el presente caso al servicio público de empleo, con el fin de estudiar la viabilidad de incluir a <i>Néstor Eugenio Cienfuegos</i> en un programa de empleabilidad.</li> <li>○ remitir el caso al programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas - PAPSIVI, con el fin de incluir a la protegida en dicho programa.</li> <li>○ remitir el caso a la Secretaría de <i>Campoestrella</i>, con el fin de solicitar apoyo en cupo escolar para sus hijos.</li> </ul> </li> </ul>

50. Para emitir los actos administrativos descritos, la UNP indicó que tuvo en cuenta factores como la población, antecedentes personales de riesgo, análisis de contexto, permanencia en el sitio de riesgo, vulnerabilidad asociada al entorno social, entorno en donde desarrolla actividades y/o trabajo, entorno comunitario y desplazamientos, entre otros. Al respecto, afirmó que «tales circunstancias fueron base y objeto del estudio de nivel de riesgo que se llevó a cabo, el cual se enfocó en todas y cada una de sus calidades, analizando de manera íntegra

<sup>38</sup> Expediente T-9.301.656. Acción de tutela presentada por *Joanna*, petición dirigida a la Unidad Nacional de Protección, del 14 de agosto de 2021, folios 76-78.

<sup>39</sup> *Idem*.

el resultado de la información compilada y las actividades de verificación en las diferentes etapas del procedimiento ordinario de la Unidad de Protección, en atención a la normativa que rige a esta Entidad». En particular, el analista del Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo solicitó información a entidades de seguridad del Estado y realizó actividades de campo tendientes a confirmar o desvirtuar la información inicialmente señalada en la solicitud de protección.

51. Asimismo, la UNP señaló que tuvo en cuenta las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, los informes de riesgo o notas de seguimiento referidas a la población que se está valorando y datos sobre la presencia o no de grupos armados al margen de la ley en la zona de riesgo.

52. En relación con el proceso de evaluación de riesgo, la entidad señaló que dio aplicación estricta a las consideraciones de la Corte Constitucional respecto de la protección de los derechos a la seguridad personal, a la libertad, a la integridad física y a la vida. En concreto, recordó lo que esta corporación ha determinado sobre los riesgos ordinario, extraordinario y extremo.<sup>40</sup>

53. Al trasladar estas consideraciones al caso específico de *Joanna*, la entidad explicó que la última vez que se evaluó su nivel de riesgo, decidió otorgarle un vehículo blindado, dos hombres o mujeres de protección con enfoque diferencial y/o de confianza, un medio de comunicación y un chaleco blindado, extensivas a su núcleo familiar, entre otras medidas. Lo anterior, con base en el estudio técnico que realizó el CERREM. Sobre este asunto, indicó que, entre otras acciones, se consultó al secretario de gobierno de *Forca Verde* y al comandante de estación de policía de aquel lugar.

54. Con base en lo anterior, la UNP concluyó que no había vulnerado los derechos fundamentales de *Joanna*.

#### *Respuesta de la Defensoría del Pueblo*

55. La entidad informó que emitió la *Alerta Temprana 2* de carácter nacional sobre el riesgo que acarrearán las labores de personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos.

56. En dicho informe, la Defensoría advirtió que, entre septiembre de 2019 y diciembre de 2022, hubo 2.974 conductas contra líderes sociales, sus organizaciones y colectivos, de las cuales 2.851 fueron de carácter individual y 123 de carácter colectivo. Asimismo, ocurrieron en 510 municipios de 32 departamentos del país. Particularmente, encontró que en *Piedrasviejas* existía un total de 515.556 de habitantes en riesgo. También, señaló que se presentó un subregistro de conductas vulneratorias de los derechos de la población civil, debido a las dificultades de registro y denuncia, el aislamiento que produjo la pandemia y a la distancia que asumió la población respecto de las instituciones del Estado.

---

<sup>40</sup> Para ello, cita la Sentencia T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

57. Seguidamente, indicó que la recomposición y disputa de los grupos armados ilegales y del crimen organizado en los pasados cuatro años ha sido la nota predominante en los diversos territorios afectados por la violencia en Colombia y con impactos diferenciados en otras zonas que no enfrentan directamente los embates de la guerra. Esta reconfiguración ha sido expresa, mediante la ocurrencia de paros armados, combates, desplazamientos forzados, masacres, homicidios selectivos, secuestros, extorsión, restricciones a la movilidad de la población civil, confinamientos y amenazas, entre otras conductas. En particular, la entidad registró 593 homicidios en contra de líderes sociales entre septiembre de 2019 y diciembre de 2022. Por su parte, el informe anual de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) señaló que la entidad verificó 116 casos en el 2022 y, de estos, el 73% podría atribuirse a la responsabilidad de grupos armados no estatales.

58. En relación con el departamento de *Aguasclaras*, en el 2019, la entidad expidió la *Alerta Temprana 1* respecto de ciertos municipios y, en 2022, emitió una segunda alerta temprana, respecto del municipio de *Palosanto*. Además, advirtió que, actualmente, en el departamento existen 17 municipios con un nivel de riesgo alto, 9 con un nivel medio y 4 con uno bajo, caracterizados por la presencia del *Grupo Inaros*.

59. Estas alertas se emitieron en medio de un contexto nacional de riesgo basado en los siguientes escenarios: (i) la recomposición de dominios armados en territorios que durante décadas estuvieron bajo la influencia de las FARC - EP; (ii) la persistencia de otros actores armados ilegales en diferentes niveles que se usufructuaban de economías legales e ilegales y conculcaban los derechos de la población civil; (iii) dificultades en los avances de la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, así como el rompimiento de diálogos con el ELN; y (iv) dificultades en la implementación de la política pública de prevención, coordinación interinstitucional y mejoras a los mecanismos de protección.

60. Conforme a la entidad, esta situación persiste hoy en día. Los factores de amenaza a líderes sociales están delimitados por la continuidad del conflicto armado y su afectación directa a la vida, integridad personal y desarrollo del trabajo de líderes sociales. La conducta que más se ha presentado desde el 2019 es la de amenaza, la cual asciende a 195 casos en el departamento de *Aguasclaras*.

61. Por último, la Defensoría del Pueblo hizo referencia al contexto de riesgos colectivos que impactan de manera diferenciada a las lideresas y defensoras de Derechos Humanos. Por un lado, se encuentra el *continuum* de violencias asociadas a altos niveles de afectación económica, física, riesgo de reclutamiento de sus hijos e hijas, barreras para el acceso efectivo a sus derechos, agresiones intrafamiliares y ruptura de lazos familiares que limitan el ejercicio del liderazgo y la defensa de los Derechos Humanos. Por otro, las «dinámicas del conflicto armado acentúan y exacerbaban estas violencias dando como

resultado unos riesgos diferenciados que afectan a las mujeres. En ese contexto, las lideresas y defensoras de Derechos Humanos irrumpen las lógicas de la guerra, desafiando los roles de género impuestos, tomando y levantando la voz, jugando un papel determinante en la denuncia de las violencias en los territorios, en la exigibilidad de los derechos y en la construcción de paz. Lo anterior hace que los intereses de los grupos armados ilegales se ven (sic) amenazados, exponiendo a las mujeres a distintas conductas vulneratorias como amenazas, diversas expresiones de la violencia sexual, hostigamientos, el desplazamiento y homicidios selectivos, entre otros».

#### *Respuesta del Ministerio del Interior*

62. La entidad informó que, al consultar sobre *Joanna* en sus bases de datos, únicamente encontró que tuvo conocimiento de la acción de tutela que es objeto de estudio en la presente oportunidad.<sup>41</sup>

#### *Respuesta de la Fiscalía General de la Nación*

63. La Fiscalía 22 Seccional de *Vado Rubí* contestó que adelanta la investigación de un presunto delito de «amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos art.188E» en la que la accionante figura como víctima. En el momento, ha realizado programa metodológico con orden a policía judicial, asignado al Cuerpo Técnico de Investigación CTI de *Vado Rubí*, y está a la espera de que sea rendido informe de las diligencias emitidas, por parte del investigador.<sup>42</sup>

64. Por su parte, la Fiscalía de *Piedrasviejas* relató que la accionante ha presentado varias denuncias por el delito de amenazas: algunas fueron archivadas por inexistencia de la conducta, mediante orden del 17 de octubre de 2022; mientras que las demás están en etapa de indagación, en averiguación de responsables.<sup>43</sup>

65. Finalmente, la Fiscalía de *Vado Rubí* indicó que, en aquel despacho, cursa un proceso por el delito de «amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos art.188E» en la que la tutelante figura como víctima. Esta se encuentra en etapa de indagación.<sup>44</sup>

#### *Respuesta de la Policía Nacional*

66. La entidad respondió que, para el año 2022, fue allegado un oficio de parte del Ministerio del Interior, en el que se daba a conocer la presunta amenaza en contra de *Joanna*. Por lo anterior, el Cuerpo Élite Policial de la Dirección de Investigación Criminal realizó las siguientes actuaciones:

(i) Tramitó la información a la Fiscalía General de la Nación.

---

<sup>41</sup> Expediente T-9.328.158. Respuesta del Ministerio del Interior al auto de pruebas del 31 de mayo de 2023.

<sup>42</sup> Expediente T-9.328.158. Respuesta de la Fiscalía de *Vado Rubí* al auto de pruebas del 31 de mayo de 2023.

<sup>43</sup> Expediente T-9.328.158. Respuesta de la Fiscalía de Vida, Femicidios y Amenazas de *Piedrasviejas* al auto de pruebas del 31 de mayo de 2023.

<sup>44</sup> Expediente T-9.328.158. Respuesta de la Fiscalía de *Vado Rubí* a al auto de pruebas del 31 de mayo de 2023.

(ii) Corrió traslado al Coordinador de Derechos Humanos del Departamento de Policía *Aguasclaras*, con el fin de activar la ruta institucional de acuerdo con los mecanismos de atención a comunidades, líderes y defensores de Derechos Humanos en situación de vulnerabilidad.

(iii) Informó sobre el hecho al Grupo de Investigaciones del Cuerpo Élite y solicitó llevar a cabo las acciones, actividades y trámites correspondientes en el ámbito de la investigación judicial, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación.

(iv) Desplegó actividades investigativas con personal de la Seccional de Investigación Criminal del CELIT de *Aguasclaras*, en coordinación con la Fiscalía de *Piedrasviejas*, sobre la situación de *Joanna*, la cual se encuentra en etapa de indagación.<sup>45</sup>

## II. CONSIDERACIONES

### Competencia

67. Con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Segunda de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en el proceso de la referencia.

### Asunto objeto de análisis

68. Con fundamento en los antecedentes expuestos, la Sala revisará las decisiones de instancia en orden a establecer su conformidad, tanto con los postulados constitucionales inherentes a los derechos invocados por la actora, como con los hechos que dieron origen al presente trámite. Teniendo en cuenta que el amparo fue declarado improcedente, en primer lugar, se estudiarán los presupuestos decantados sobre el particular (legitimación, inmediatez y subsidiariedad), los cuales se analizan a continuación.

### Examen de procedencia de la acción de tutela<sup>46</sup>

69. 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.

70. *Legitimación*. Se refiere, en esencia, al interés que ostentan quienes intervienen en el trámite constitucional, bien porque son titulares de los

---

<sup>45</sup> Expediente T-9.328.158. Respuesta de la Policía Nacional al auto de pruebas del 31 de mayo de 2023.

<sup>46</sup> Este acápite está basado en la Sentencia T-123 de 2023, M.P. Juan Carlos Cortés González.

derechos cuya protección o restablecimiento se discute (activa) o, porque tienen la capacidad legal de responder por la vulneración o amenaza alegada (pasiva).

71. De un lado, *Joanna* interpuso una acción de tutela a nombre propio, con el fin de solicitar el amparo de sus derechos fundamentales a la vida y a la integridad física, a la seguridad personal y al debido proceso.<sup>47</sup> Por tanto, es titular de los derechos presuntamente vulnerados y amenazados y cumple con el requisito de legitimación por activa.

72. De otro, la UNP es una entidad pública con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio.<sup>48</sup> Asimismo, la ley le encomendó la coordinación general de la estrategia de protección, sin perjuicio de las competencias concurrentes de otras instituciones que participan en la calificación del riesgo, o en los procesos de suspensión o finalización de las medidas de prevención y protección.<sup>49</sup> Finalmente, conforme a sus competencias, la tutelante le endilgó la vulneración de sus garantías constitucionales, al expedir actos administrativos que, a su juicio, no concuerdan con el nivel de riesgo que está sufriendo. En esa medida, la Sala encuentra acreditado el requisito de legitimación en la causa por pasiva.

73. *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.

74. Respecto del presente asunto, el 1º de septiembre de 2022 circuló un panfleto en el *Grupo Inaros* amenazó a la actora y la declaró objetivo militar. Luego, el día 12 del mismo mes y año, algunos vecinos la alertaron sobre personas que habían preguntado por ella. Por esa razón, huyó a *Varamar* y relató su situación ante la Defensoría del Pueblo.

75. El 21 de octubre de 2022, *Joanna* interpuso la acción de tutela, esto es, un mes y medio después de haber recibido las amenazas de parte del *Grupo Inaros* y haber sido víctima de desplazamiento forzado. Por ende, ante el poco tiempo que transcurrió entre estos últimos hechos y la presentación del recurso de amparo, la Sala encuentra acreditado el requisito de inmediatez.

76. *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 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

<sup>47</sup> La accionante incluye su firma electrónica y aporta una copia de su cédula de ciudadanía.

<sup>48</sup> Cfr. artículo 1º, Decreto 4065 de 2011.

<sup>49</sup> Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.25 «[c]oordinación de la estrategia de protección. La coordinación general de la Estrategia integral de protección estará a cargo de la Unidad Nacional de Protección, sin perjuicio de las competencias que se establecen en el presente Capítulo y en normas especiales, para las distintas autoridades responsables».

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>50</sup>

77. Bajo el contexto anteriormente descrito, en principio, la tutela no procede contra las decisiones de la UNP en materia de esquemas de protección, pues las mismas pueden impugnarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Con todo, la Corte ha determinado que la acción de tutela es procedente para invocar la protección de los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la integridad física y al debido proceso administrativo frente a decisiones adoptadas por la UNP. Lo anterior, dado el creciente escenario de victimización contra líderes y lideresas sociales. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que resulta irrazonable exigir a estas personas que expongan su caso ante el juez contencioso, cuando lo que se encuentra en discusión es la vida misma.<sup>51</sup>

78. En particular, la Corte ha establecido que durante el tiempo que lleva adelantar un proceso ordinario, puede consumarse el riesgo. Por tanto, se desconocería la urgencia con la que se requiere resolver el asunto, teniendo en cuenta los derechos involucrados y la grave e inminente situación en la que se encuentran estos accionantes. También, ha indicado que la falta de idoneidad del mecanismo ordinario se debe a que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tiene como objetivo principal cuestionar la legalidad de un acto administrativo, no la protección de los derechos fundamentales que se invocan en estos casos. Por ello, se ha considerado que es irrazonable «exigir al demandante que acuda a los jueces administrativos, cuando quiera que se discute la afectación directa de un derecho fundamental como la vida y la integridad personal».<sup>52</sup>

79. Con base en lo anterior, el presente asunto no puede solventarse mediante una acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Ante la amenaza a los derechos a la vida, integridad física y seguridad personal de la accionante y de su familia, el único mecanismo capaz de garantizar una protección oportuna es la acción de tutela. Obsérvese que, en las resoluciones proferidas por la UNP, la entidad determina que la accionante se encuentra ante un riesgo extraordinario. De igual manera, la tutelante afirma que su familia y ella están en peligro y que se ha visto obligada a evitar lugares públicos y a prohibirles a sus hijos practicar deporte al aire libre o ir a fiestas infantiles. Más aún, indica que las medidas de protección que tiene actualmente no son suficientes para proteger a su familia y permitirle seguir ejerciendo sus labores de liderazgo social. Por último, señala que se trasladó a *Piedrasviejas* porque la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras

<sup>50</sup> Sentencias T-313 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; y T-373 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>51</sup> Ver Sentencias T-439 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera; T-123 de 2023, M.P. Juan Carlos Cortés González, entre otras.

<sup>52</sup> Sentencia T-388 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.

Despojadas la nombró directora territorial. Por tanto, continúa ejerciendo labores de liderazgo social e institucional en el departamento de *Aguasclaras*.

80. La información descrita es ratificada por la Defensoría del Pueblo. Según la *Alerta Temprana 2*, en el departamento de *Aguasclaras* existen 17 municipios con un nivel de riesgo alto, 9 con un nivel medio y 4 con uno bajo, caracterizados por la presencia del *Grupo Inaros* que, al parecer, ha amenazado a la accionante en varias ocasiones.

81. Todo lo anterior indica que, eventualmente, la accionante podría sufrir un atentado contra su integridad física, al ejercer labores de liderazgo en un departamento en el que ha sido amenazada por, al menos, un grupo armado al margen de la ley. De hecho, su núcleo familiar también podría estar en peligro. Ello denota que la tutelante se encuentra en una situación de vulnerabilidad manifiesta que hace desproporcionado exigirle que agote los mecanismos de defensa ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Surge, entonces, la necesidad de una respuesta prioritaria del juez constitucional, de constatarse la transgresión de los derechos en estudio. Por tanto, se acredita el presupuesto de subsidiariedad.

### **La presunta carencia actual de objeto en el presente caso**

82. *Joanna* solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, al debido proceso administrativo y a la seguridad personal. Esto, pues considera que la UNP no le ha brindado unas medidas de protección necesarias, idóneas y efectivas que la protejan a ella y a su núcleo familiar de las amenazas que recibe de parte de grupos armados al margen de la ley. Por lo anterior, solicitó que se le ordenara a la UNP que le otorgara un vehículo blindado, hacer extensivas las medidas de protección a su núcleo familiar y brindar apoyo de ayuda humanitaria y de reubicación por tres salarios mínimos legales vigentes. Lo anterior, en tanto se encontraba en situación de desplazamiento forzado.

83. Sin embargo, la entidad accionada afirmó que no ha vulnerado los derechos fundamentales de la tutelante y, de hecho, el 23 de noviembre de 2022 reforzó el esquema de seguridad a favor de la accionante. En particular, le otorgó un vehículo blindado, ratificó dos hombres o mujeres de protección con enfoque diferencial y/o de confianza, un medio de comunicación y un chaleco blindado; hizo extensivas las medidas de protección al núcleo familiar de la beneficiaria; e implementó prórroga de apoyo de reubicación temporal por una cuantía de 0.75 salarios mínimos legales mensuales vigentes, entre otras medidas destinadas a su esposo e hijos.

84. Asimismo, la accionante informó que, en la actualidad, reside en la ciudad de *Piedrasviejas*, entre otras razones, porque la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas la nombró directora territorial. Por ende, actualmente es servidora pública.

85. En esa medida, la entidad le otorgó las medidas de protección que, inicialmente, la accionante solicitó al interponer la acción de tutela. Además, al parecer, la actora ya no se encuentra en situación de desplazamiento forzado. Finalmente, es empleada pública. Por esa razón, la Sala debe estudiar si acaeció una carencia actual de objeto por hecho superado o por hecho sobreviniente.

86. En particular, la sustracción de los motivos que llevaron a la interposición de la acción de tutela elimina la vocación protectora que le es inherente respecto del caso concreto. Puede suceder que la intervención del juez, que se consideraba urgente y determinante cuando se formuló la solicitud, deje de serlo por el modo en que evolucionan los hechos. Existen tres hipótesis en las que se configura el fenómeno de la carencia actual de objeto, siendo estas: (i) cuando se presenta un daño consumado; (ii) cuando existe un hecho superado y (iii) cuando ocurre un hecho sobreviniente que hace inocuo el objetivo de la sentencia.

87. Específicamente, la ocurrencia de un hecho superado supone que entre el momento en que se interpone la demanda de amparo y el fallo, se evidencia que, como producto del obrar de la entidad accionada, se superó la vulneración a los derechos fundamentales del actor. De este modo, se concluye que cesó la afectación y resulta inocua cualquier intervención que pueda realizar el juez de tutela para lograr la protección de unos derechos que, en la actualidad, la accionada ha dejado de desconocer.<sup>53</sup>

88. Por su parte, la ocurrencia de un hecho sobreviniente remite a cualquier «circunstancia [distinta al daño consumado y al hecho superado] que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío».<sup>54</sup> La Sentencia SU-522 de 2019<sup>55</sup> recogió algunas situaciones en las que la jurisprudencia ha declarado un hecho sobreviniente. Por ejemplo, cuando: (i) el actor asume la carga que no le corresponde para superar el hecho vulnerador<sup>56</sup>, (ii) un tercero –distinto al accionante y a la entidad demandada– logra que la pretensión de la tutela se satisfaga en lo fundamental<sup>57</sup>; (iii) es imposible proferir alguna orden,

<sup>53</sup> Sentencia T-544 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz.

<sup>54</sup> Sentencia SU-225 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada (e).

<sup>55</sup> M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>56</sup> «Por ejemplo, cuando es el afiliado quien, al evidenciar la excesiva demora en el suministro del medicamento que solicitó vía tutela, decide asumir su costo y procurárselos por sus propios medios. Sentencia T-481 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos. Son también los casos en los que las accionantes, ante las trabas y demoras injustificadas, deciden practicarse la interrupción voluntaria al embarazo, en establecimientos particulares». Ver Sentencias T-585 de 2010, M.P. Humberto Sierra Porto, y T-988 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>57</sup> En Sentencia T-025 de 2019, M.P. Alberto Rojas Ríos, un inmigrante venezolano, portador de VIH, solicitó a la Secretaría de Salud de Santa Marta entrega de unos medicamentos indispensables para el tratamiento de su enfermedad. En el transcurso del proceso de tutela, el accionante logró regularizar su situación en el país y acceder al régimen contributivo en salud. Fue entonces EPS Sanitas la que hizo entrega de los medicamentos solicitados inicialmente en la tutela. Ver también T-152 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

en razón a que no serían atribuibles a la entidad demandada<sup>58</sup> y (iv) el actor simplemente pierde interés en el objeto original de la *litis*.<sup>59</sup>

89. En el presente caso, aunque la UNP reforzó las medidas de protección a favor de la actora y las hizo extensivas a su núcleo familiar, dicha situación no hace inocua la intervención del juez constitucional. En efecto, la accionante alega que la extensión de medidas de protección a su núcleo familiar es insuficiente. Esto, pues sólo le otorgaron un vehículo blindado y la ratificación de las medidas de las que ya era beneficiaria, lo cual no es idóneo para proteger a cinco personas. Más aún, teniendo en cuenta que la actora se desplaza por varios municipios de *Aguasclaras*, con el fin de liderar iniciativas y labores relacionadas con los derechos a la tierra de comunidades afrodescendientes, a más del ejercicio de funciones institucionales.

90. Asimismo, aunque actualmente la actora es directora territorial, no hay evidencia de que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas le haya otorgado un esquema de protección particular, por asumir aquel cargo público.

91. Igualmente, también debe tenerse en cuenta que, mediante la Resolución N° 10 del 6 de junio de 2022, la UNP concedió cinco medios de comunicación y tres esquemas de protección tipo 2, compuestos por un vehículo blindado y dos hombres o mujeres de protección, al Consejo Comunitario *Bondadivina*, al que pertenece la actora. Sin embargo, estas medidas de protección son de carácter colectivo y, de las pruebas obrantes en el expediente, se extrae que *Joanna* no ha tenido acceso a estas medidas con el fin de mantener su seguridad personal y familiar.

92. Como puede observarse, la mera “*extensión*” de las medidas de protección, que la actora se desempeñe como servidora pública o la existencia de esquemas de protección de naturaleza colectiva no suponen la ocurrencia de una carencia actual de objeto por hecho superado o hecho sobreviniente. Es necesario estudiar si la decisión adoptada por la UNP es suficiente para garantizar los derechos a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal de la accionante, si solventó las peticiones realizadas en el escrito de tutela y si es pertinente o no reforzar el esquema de seguridad a ella asignado.

93. Con todo, respecto de la solicitud para que la UNP le otorgue a la actora apoyo de ayuda humanitaria y de reubicación por los tres salarios mínimos legales mensuales vigentes, acaeció una carencia actual de objeto por hecho superado y hecho sobreviniente. En efecto, *Joanna* se trasladó a *Piedrasviejas* por razones distintas a las amenazas que ha recibido. En particular, al ser nombrada directora territorial de la Unidad Nacional de Tierras. Así las cosas,

---

<sup>58</sup> Son casos relacionados, por lo general, con el fallecimiento del accionante. En Sentencia T-401 de 2018, M.P. José Antonio Lizarazo Ocampo, la Sala conoció una demanda para que se reconociera la pensión de invalidez. Sin embargo, en sede de revisión se constató el fallecimiento del demandante, «circunstancia que no necesariamente puede endilgarse a las actuaciones desplegadas por las entidades demandadas, y que imposibilita conceder el amparo solicitado». Ver también T-038 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>59</sup> *Idem*.

ya no se encuentra en situación de desplazamiento forzado. Además, no debe perderse de vista que, en la Resolución N° 12 del 23 de noviembre de 2022, la UNP le otorgó 0.75 SMMLV por este hecho, apoyo que tuvo una vigencia de tres meses. Por ende, la Corte no se pronunciará sobre esta petición.

94. En atención a lo anterior, la Sala de Revisión concluye que en lo demás no ha acaecido una carencia actual de objeto por hecho superado y, por consiguiente, continuará el análisis de la controversia planteada por *Joanna*.

### **Formulación del problema jurídico**

95. Con fundamento en los antecedentes expuestos, la Sala resolverá el siguiente problema jurídico: ¿La UNP vulneró los derechos fundamentales a la vida libre de violencias, a la integridad física, a la seguridad personal y al debido proceso de *Joanna*, al no ofrecerle las medidas de protección que, a juicio de la accionante, son las idóneas y efectivas para protegerla a ella y a su familia de las amenazas que reciben, con ocasión de sus labores como lideresa social?

96. Para resolver el problema jurídico, la Sala examinará (i) el deber de protección del Estado en relación con la vida y la seguridad de las personas cuando se encuentran en situación de amenaza; (ii) el derecho a la seguridad personal cuando se encuentra en riesgo la vida; y (iii) el debido proceso en los trámites de adopción de medidas de protección. Finalmente, (iv) resolverá el caso concreto.

### **El deber de protección del Estado en relación con la vida y seguridad de las personas cuando se encuentran en situación de amenaza, en especial, aquellas pertenecientes a grupos tradicionalmente discriminados**

97. La Ley 418 de 1997, «[p]or la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones», prevé, en su artículo 81, el deber en cabeza del Ministerio del Interior de ejecutar un programa de protección dirigido a personas que se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política, ideológica o con el conflicto armado interno.<sup>60</sup>

98. La Ley 418 de 1997 definió como receptores del referido programa de medidas de seguridad a: (i) dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición; (ii) dirigentes y activistas de

---

<sup>60</sup> «El Gobierno Nacional pondrá en funcionamiento un programa de protección a personas, que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno, y que pertenezcan a las siguientes categorías: Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición// Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos// Dirigentes o activistas de las organizaciones de Derechos Humanos y los miembros de la Misión Médica// Testigos de casos de violación a los Derechos Humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente».

organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, gremiales, sindicales, campesinas y de los grupos étnicos; (iii) dirigentes y activistas de las organizaciones de Derechos Humanos; y (iv) testigos de casos de violación a los Derechos Humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario, independientemente de que se hayan iniciado o no los respectivos procesos penales, disciplinarios y administrativos.

99. De otra parte, el Decreto 2788 de 2003 establece las funciones del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos –CERREM-, las cuales son:

1. Evaluar los casos que le sean presentados por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y, excepcionalmente, por cualquiera de los miembros del Comité. Dicha evaluación se hará tomando en cuenta las poblaciones objeto de los Programas de Protección y el reglamento aplicable.
2. Considerar las evaluaciones técnicas de los niveles de riesgo y grado de amenaza y los estudios técnicos de seguridad físicos a instalaciones, de conformidad con la situación particular de cada caso.
3. Recomendar las medidas de protección que considere pertinentes.
4. Hacer seguimiento periódico a la implementación de las medidas de protección y, con base en ese seguimiento, recomendar los ajustes necesarios.
5. Darse su propio reglamento.
6. Las demás que sean necesarias para el desarrollo de su objeto.

100. Posteriormente, mediante el Decreto 4065 de 2011, se creó la Unidad Nacional de Protección –UNP-, cuyo objetivo es «articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de Derechos Humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario».<sup>61</sup>

101. En concordancia con la finalidad descrita, las funciones de la UNP son articular y coordinar la prestación de servicios de protección con las entidades competentes a nivel nacional y territorial; definir, en coordinación con las entidades responsables, las medidas de protección que sean oportunas, eficaces e idóneas y con enfoque diferencial, atendiendo a los niveles de riesgo identificados; implementar los programas de protección que determine el Gobierno Nacional, dirigidos a salvaguardar los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal; hacer seguimiento y evaluación a la oportunidad, idoneidad y eficacia de los programas y medidas de protección

---

<sup>61</sup> Decreto 4065 de 2011, artículo 3°.

implementadas; realizar la evaluación del riesgo a las personas que soliciten protección, entre otras.<sup>62</sup>

102. Finalmente, con la expedición del Decreto 2137 del 19 de noviembre de 2018, se creó la «Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de Derechos Humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas», cuyo objetivo principal es la prevención y protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de los defensores de Derechos Humanos, líderes sociales y periodistas, entre otros.

103. Con las normativas descritas, el Gobierno Nacional pretende consolidar los diferentes programas de protección y los recursos destinados para la seguridad de las personas que se dedican a la defensa de los Derechos Humanos en Colombia. Con estos lineamientos, el Estado orienta los programas de protección para salvaguardar la vida de todos los habitantes y, así, cumplir con los fines esenciales previstos en el artículo 2° de la Constitución.

104. Ahora bien, estas obligaciones cobran especial relevancia tratándose de líderes y lideresas sociales que representan grupos poblacionales tradicionalmente marginados, como las comunidades campesinas, las minorías étnicas, las mujeres o el colectivo LGBTIQ.<sup>63</sup> En efecto, los actos de agresión o amenaza en su contra «traen consigo la desintegración social de los grupos a los que pertenecen, la apatía y el miedo a expresarse y, finalmente, el deterioro de la vida en comunidad, comoquiera que las labores de los representantes, entre otras, es generar patrones de identidad y sentido de propiedad con la finalidad de avanzar hacia una esfera social más favorable».<sup>64</sup> Además, estos grupos exigen una especial atención y respuesta por parte del Estado, en tanto deben tener una protección reforzada del riesgo al que están expuestos.

105. En vista de lo anterior, esta corporación ha determinado que las autoridades encargadas de estudiar e implementar medidas de seguridad deben tener en cuenta las condiciones específicas del afectado, en especial cuando se trate de (i) líderes sindicales; (ii) líderes campesinos y comunitarios, (iii) líderes indígenas y afrodescendientes, (iv) operadoras y operadores de justicia, (v) mujeres defensoras de Derechos Humanos, (vi) defensores y defensoras del derecho al medio ambiente sano y (vii) defensores de derechos de las personas LGTBI.<sup>65</sup>

106. De manera específica, en el caso *Bedoya Lima vs. Colombia*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resaltó el deber de los Estados de (i) identificar e investigar con la debida diligencia los riesgos especiales que corren de manera diferencial las mujeres por el hecho de serlo, así como los factores que aumentan la posibilidad de que sean víctimas de violencia, y (ii) adoptar un enfoque de género al momento de adoptar medidas para garantizar

<sup>62</sup> Decreto 4065 de 2011, artículo 4°.

<sup>63</sup> Sentencias T-199 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, y T-469 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>64</sup> Sentencia T-473 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>65</sup> Sentencia T-924 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

la seguridad de las mujeres, las cuales incluyen aquellas de carácter preventivo, cuando sea solicitado, así como aquellas dirigidas para protegerlas contra represalias.

107. De igual modo, en el 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos notó con preocupación el aumento de la situación de vulnerabilidad de los líderes y lideresas sociales afrocolombianos. Indicó que la CIDH había observado que los líderes de comunidades afrodescendientes que reclamaban la devolución de sus tierras habían sido víctimas de amenazas y homicidios, sobre todo por parte de actores armados o grupos asociados a estos. La Comisión también señaló que, a través de estos actos de violencia, se buscaba intimidar a las comunidades para generar su desplazamiento, como método de retaliación por su oposición a la presencia de estos grupos en sus territorios o, en general, como consecuencia de sus actividades de reivindicación territorial.<sup>66</sup>

108. Asimismo, organizaciones de la sociedad civil señalaron que, de las agresiones registradas desde la firma del Acuerdo de Paz hasta junio de 2018, el 40% tenían pertenencia étnica, del cual el 21% eran afrodescendientes.<sup>67</sup> Esta situación era el resultado de una mayor situación de vulnerabilidad, en virtud de los problemas estructurales existentes y la persistencia de discriminación institucional y social. De este modo, según la Comisión, se alteraba gravemente la integridad cultural y se rompía la cohesión de los pueblos afrodescendientes.<sup>68</sup>

109. El contexto descrito se agrava al tratarse de mujeres defensoras de Derechos Humanos, pues enfrentan riesgos diferenciados y efectos desproporcionados por motivos de género, que a su vez se exacerban por distintos factores, como su pertenencia étnica. En particular, los actos violentos contra lideresas sociales vienen aparejados con intenciones ejemplarizantes por parte de sus agresores, debido a su condición de mujer y por la actividad de promoción o defensa que desempeñan. Por ello, la mayoría de estos actos son tortura, violencia sexual, amenazas y agresiones en contra de sus familiares como una forma de castigo.<sup>69</sup>

110. En suma, varias normativas del ordenamiento jurídico establecen el deber del Estado de proteger a las personas que se encuentren en una situación de riesgo contra su vida e integridad física, en especial, en cabeza de la UNP. Esta obligación cobra especial importancia cuando la persona protegida pertenece a algún grupo tradicionalmente marginado. Particularmente, los actos violentos contra líderes y lideresas afrodescendientes ocasionan la desintegración cultural y el rompimiento del tejido social de estas comunidades. Por otra parte, aquellos dirigidos contra las lideresas sociales

---

<sup>66</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). «Personas defensoras de Derechos Humanos y líderes sociales en Colombia», pág.37. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf> URL 17/07/2023.

<sup>67</sup> *Idem*, pág. 38.

<sup>68</sup> *Idem*, pág.40.

<sup>69</sup> *Idem*, pág.41.

presentan una dimensión de género, pues generalmente se realizan con intenciones ejemplarizantes y de castigo, como la tortura, la violencia sexual, las amenazas y las agresiones en contra de sus familiares.

### **El derecho a la seguridad personal cuando se encuentra en riesgo la vida. Reiteración de jurisprudencia<sup>70</sup>**

111. El artículo 2° de la Constitución establece como principios fundamentales del Estado «asegurar la convivencia pacífica» y «proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida». Entonces, dicha norma reconoce la vida como un valor esencial que debe ser protegido y defendido por el Estado. Asimismo, el artículo 11 siguiente determina que «[e]l derecho a la vida es inviolable». Conforme a estos mandatos, 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.

112. La jurisprudencia constitucional ha determinado que la seguridad personal comporta tres «manifestaciones». Primero, es un valor constitucional, pues se constituye como uno de los elementos del orden público que garantiza «las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional».<sup>71</sup> Segundo, es un derecho colectivo, en la medida en que cobija a todos los miembros de la sociedad cuando se encuentren ante circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad pública, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica. Tercero, es un derecho fundamental, puesto que está íntimamente relacionado con la dignidad humana, la vida y la integridad personal. Por consiguiente, todas las personas deben recibir una protección adecuada por parte de las autoridades ante riesgos extraordinarios, pues rebasan los niveles soportables de peligros implícitos en la vida en sociedad.<sup>72</sup>

113. 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>73</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>74</sup> En otras palabras, «hechos reales que, de por sí, impli[quen] la alteración del uso pacífico del derecho a

<sup>70</sup> Este acápite es reiteración parcial de las Sentencias T-002 de 2020, M.P. Cristina Pardo Schlesinger; y T-123 de 2023, M.P. Juan Carlos Cortés González.

<sup>71</sup> Sentencia T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>72</sup> Sentencia T-002 de 2020, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>73</sup> Sentencia T-339 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>74</sup> *Idem*.

la tranquilidad y que [hagan] suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro».<sup>75</sup>

114. Bajo esas consideraciones, de forma constante<sup>76</sup>, la Corte Constitucional ha establecido que el deber de protección de las autoridades se activa conforme a una *escala de riesgos y amenazas*. Estos pueden ser:

(i) *Mínimos*, es decir, que la persona sólo se ve amenazada por la muerte o enfermedades naturales.

(ii) *Ordinarios*, que son soportados por igual por quienes viven en sociedad.

(iii) *Extraordinarios*, es decir, aquellos que ninguna persona tiene el deber jurídico de soportar.

(iv) *Extremos*, que se presentan cuando una persona está sometida a un riesgo extraordinario, grave e inminente que amenaza con lesionar su vida o la integridad personal.

(v) *Consumados*, que se configuran cuando el riesgo que la persona no tiene el deber jurídico de soportar se ha concretado, y, por tanto, se han vulnerado los derechos a la vida o integridad personal.<sup>77</sup>

115. Además, la Sentencia T-339 de 2010<sup>78</sup> precisó la diferencia entre “*riesgo*” y “*amenaza*”. El nivel de riesgo mínimo se refiere a que la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales, mientras que el ordinario proviene de factores tanto internos como externos y que se derivan de la convivencia en sociedad. Por su parte, el nivel de amenaza extraordinario representa un peligro específico e individualizable, cierto, importante, excepcional y desproporcionado, y el nivel de amenaza extremo se presenta cuando una persona se encuentra sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y, además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal.

116. Entonces, cuando la persona se encuentra sometida a un riesgo *ordinario* por factores asociados a la convivencia en sociedad, sólo existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se consuma. Por esa razón, 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,

<sup>75</sup> Sentencias T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 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>76</sup> *Idem*.

<sup>77</sup> Sentencia T-002 de 2020, M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Esta providencia, a su vez, se basa en la Sentencia T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, para describir los distintos tipos de riesgos.

<sup>78</sup> M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

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 las adecuadas condiciones de seguridad.

117. 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>79</sup> Con todo, el Estado tiene una serie de obligaciones relacionadas con la debida diligencia respecto a la valoración y determinación de las amenazas. En concreto, 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.

118. Este deber adquiere especial relevancia en el caso de los líderes sociales y defensores de Derechos Humanos, en especial de las mujeres, porque no sólo 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>80</sup>

119. En suma, la vida y la integridad personal son derechos fundamentales que deben ser garantizados y preservados por el Estado. Así, cuando una persona se encuentra sometida a un nivel de riesgo extraordinario o extremo, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas de protección en favor de la persona amenazada. Este deber adquiere especial importancia tratándose de líderes y lideresas sociales, pues también se busca que no se menoscabe la representación y visibilidad de comunidades y poblaciones vulnerables.

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

120. De conformidad con el Decreto 1066 de 2015, corresponde a la UNP, a través del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), 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 ese propósito, ha de observar oportunamente las siguientes obligaciones<sup>81</sup>: (i) identificar y valorar el riesgo extraordinario, a partir de estudios contextuales y técnicos de la situación individual del afectado; (ii)

<sup>79</sup> Sentencias T-078 de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, y T-123 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>80</sup> Sentencias T-078 de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y T-469 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>81</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.

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.

121. 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 instaura, modifica o disminuye las medidas de protección correspondientes. Sólo 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>82</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>83</sup>

122. Por ejemplo, en la Sentencia T-239 de 2021<sup>84</sup>, la Corte recordó que una de las subreglas derivadas del debido proceso aplicable a las decisiones de modificación de las medidas de protección de la UNP es que los actos administrativos deben incluir la información acerca del nivel de riesgo, el análisis de cada uno de los requerimientos manifestados por el solicitante y la motivación completa de la decisión de la administración. Estas exigencias se asocian al deber de adoptar decisiones razonadas, pero también a la posibilidad de que los interesados cuenten con todos los elementos para controvertir dichas determinaciones ante las instancias judiciales.

123. Al aplicar dicha subregla al caso concreto, la Corte encontró que la resolución atacada por el accionante no contenía el porcentaje de nivel de riesgo que se había obtenido en la matriz de evaluación al accionante. Adicionalmente, la entidad no había explicado por qué había variado las medidas de protección, a pesar de que el porcentaje obtenido en la matriz fue idéntico al que en otras ocasiones sustentó la necesidad de brindar mayores medidas de protección. Por consiguiente, ordenó a la UNP realizar un nuevo estudio de riesgo al actor, que debía contener hechos ocurridos con posterioridad a la resolución emitida y valorar la información aportada por el tutelante y su esquema de protección.

124. De igual forma, en la Sentencia T-111 de 2021<sup>85</sup>, la Corte concluyó que la UNP había vulnerado los derechos a la vida, integridad personal y al debido

<sup>82</sup> Sentencias T-469 de 2020 y T-111 de 2021, M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>83</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>84</sup> M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>85</sup> M.P. Diana Fajardo Rivera.

proceso del accionante porque (i) el protegido no pudo conocer de manera completa las razones que motivaron las decisiones de la entidad para reducir su esquema de seguridad y (ii) los argumentos expuestos tampoco justificaron con suficiencia por qué las medidas adoptadas eran las adecuadas.

125. En particular, esta corporación no entendió por qué ninguna de las resoluciones que adoptaron las conclusiones de la entidad expresaron, de forma clara, el nivel de riesgo con el que fue calificado el tutelante, más allá de una referencia genérica a que su situación de riesgo era *extraordinaria*.

126. Además, la UNP redujo el esquema de seguridad porque «los procesos [penales] donde figuran el evaluado se encuentran activos, sin decisión de fondo», dando a entender que la falta de resultados en el proceso penal implicaba, a su vez, que las amenazas denunciadas por el accionante no tendrían la inminencia o credibilidad suficientes. Asimismo, señaló que la situación del accionante no fue tratada en los consejos de seguridad de la Policía; sin embargo, de este hecho no podía entenderse la ausencia de riesgo en cabeza del protegido. Por último, se limitó a enunciar que «con respecto a las alertas tempranas por la Defensoría se tiene la [Alerta Temprana 3] referente a la población en riesgo de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos a nivel nacional», pero nada explicó en qué impactó esta alerta temprana en el análisis del caso concreto.

127. En conclusión, esta Corte ha determinado que la UNP tiene la obligación de relacionar y analizar técnicamente las circunstancias y elementos que inciden en el nivel de riesgo de una persona, así como exponer razonadamente los motivos por los cuales es procedente o no implementar mecanismos de seguridad. 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. 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>86</sup>

128. La obligación descrita adquiere ciertas particularidades frente a las mujeres. Como se indicó en el fundamento jurídico 109, los actos violentos contra las mujeres generalmente no traen consigo intenciones de desaparición o eliminación, sino que están dirigidas a castigar a la lideresa social. En muchas ocasiones, el castigo toma forma de agresión en contra de sus familiares. En ese sentido, la UNP también tiene la obligación de tener en cuenta una visión de género y considerar especialmente la seguridad del núcleo familiar de la protegida, al momento de evaluar el nivel de riesgo y adoptar las correspondientes medidas de seguridad. Lo expuesto, en tanto estas personas

---

<sup>86</sup> *Idem*.

también se enfrentan a un riesgo extraordinario y dichos actos violentos merman la voluntad de la mujer de continuar ejerciendo sus labores de liderazgo.

### **Caso concreto**

129. *Joanna* es una mujer afrodescendiente, lideresa social y defensora de Derechos Humanos, a quien la UNP le viene otorgando medidas de protección, en tanto se encuentra en un nivel de riesgo extraordinario.<sup>87</sup> Mediante las Resoluciones N° 7 del 4 de junio de 2019, 8 del 19 de enero de 2021 y 11 del 30 de diciembre de 2021, la entidad le concedió a la accionante un vehículo convencional, dos hombres o mujeres de protección, un chaleco blindado y un medio de comunicación. La tutelante consideró que estas medidas de protección no se correspondían con su nivel de riesgo, más aún, puso de presente que la entidad no le comunicó cuál era su porcentaje de nivel de riesgo, ni las razones para determinar dicho nivel. Por esa razón, interpuso acción de tutela en contra de la UNP, mediante la cual solicitó ordenar a la entidad brindarle un vehículo blindado, que las medidas de protección fueran extendidas a su núcleo familiar y que le brindara apoyo de ayuda humanitaria y de reubicación por los tres salarios mínimos legales mensuales vigentes, en tanto que, junto con su familia, se encontraban en situación de desplazamiento forzado.

130. Posteriormente, por medio de la Resolución N° 12 del 23 de noviembre de 2022, la UNP benefició a la actora con un vehículo blindado, dos hombres o mujeres de protección, un medio de comunicación y un chaleco blindado. Además, hizo extensivas estas medidas a su núcleo familiar. Sin embargo, en sede de revisión, la tutelante argumentó que las medidas no son suficientes para proteger a su esposo y a sus hijos mientras, simultáneamente, ella ejerce sus labores de liderazgo social en diversos municipios del departamento de *Aguasclaras*.

131. Verificado el contenido de las resoluciones emitidas por la UNP, la Corte encuentra que la entidad transgredió los derechos fundamentales al debido proceso, a la vida y a la seguridad personal de la demandante y de su núcleo familiar. En efecto, ninguno de los actos administrativos proferidos en favor de la accionante contiene toda la información necesaria para que la interesada comprendiera los fundamentos de lo resuelto y pudiera ejercer, de manera eficaz, su derecho de contradicción. Asimismo, se observa que la argumentación esbozada por dicha entidad, especialmente en la Resolución N° 12 del 23 de noviembre de 2022, es insuficiente y no refleja un análisis riguroso sobre la situación particular de la accionante y su familia, ni ofrece parámetros objetivos y transparentes para definir su esquema de seguridad.

### **No se informó oportunamente a la accionante su porcentaje de nivel de riesgo y el de su familia**

132. En primer lugar, advierte la Sala que en ninguna de las resoluciones emitidas por la UNP se dio a conocer a la interesada cuál era el porcentaje de

---

<sup>87</sup> Expediente T-9.328.158. Respuesta de la UNP a la acción de tutela.

su nivel de riesgo y el de su núcleo familiar. En especial, las Resoluciones N° 11 del 30 de diciembre de 2021 y N° 12 del 23 de noviembre de 2022 señalan lo siguiente:

[E]l analista encargado del desarrollo de la evaluación de riesgo, sistematizó la información analizada en el Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo, que es el mecanismo concebido para valorar el riesgo, según lo expresado por la honorable Corte Constitucional, en 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) [...] [E]l caso de [Joanna] [...] fue presentado ante el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM [...] [y] validó [su] nivel de riesgo [...] como EXTRAORDINARIO<sup>88</sup>

133. 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 ponderada y asignada a la demandante y a su núcleo familiar, en caso de haberlo evaluado. Aunque los actos referidos también sostienen que dicha valoración integró «la situación de riesgo, considerando la información provista por el CTAR, relacionada con: la condición poblacional, los factores de amenaza, riesgo y vulnerabilidad, los antecedentes personales de riesgo, el análisis de contexto, el entorno donde realiza actividades y/o trabajo, el entorno social y comunitario y los traslados que realiza para la ejecución de sus actividades», tampoco indicó el puntaje que la actora obtuvo en cada uno de estos parámetros, lo cual le impidió conocer en qué medida incidieron en la ponderación del porcentaje total.

134. De este modo, la UNP omitió uno de los parámetros de motivación de las decisiones sobre medidas de protección que este tribunal ha decantado para estos casos. Particularmente, en las Sentencias T-111 y T-239 de 2021 reseñadas en los fundamentos jurídicos 122 a 124. En aquellas oportunidades, la Corte sostuvo que, ante la omisión de indicar el porcentaje de nivel de riesgo de los accionantes, 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.

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

135. Esta corporación ha tenido la oportunidad de destacar la importancia del trabajo de la Defensoría del Pueblo, en especial frente a la prevención de situaciones de riesgo inminente para la población.<sup>89</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

<sup>88</sup> Expediente digital, archivos: «10852.pdf» y «Processmaker».

<sup>89</sup> Sentencias T-111 de 2021, M.P. Diana Fajardo Rivera; y T-123 de 2023, M.P. Juan Carlos Cortés González.

valoración del nivel de riesgo.<sup>90</sup> En el presente asunto, no obstante, la accionada no efectuó un análisis razonado al respecto.

136. Específicamente, al consultar la *Alerta Temprana 1* –referente a los municipios que recorre la actora–, se observa que la Defensoría del Pueblo identificó un aumento de violencia que afectaba, en especial, a los grupos sociales con arraigo territorial, como los indígenas, población afrodescendiente y campesinos.<sup>91</sup> También, señaló que el escenario de riesgo estaba configurado por un contexto de amenaza que suponía la presencia y el accionar de grupos armados al margen de la ley, en disputa por el control territorial y el manejo de las dinámicas de ilegalidad relacionadas con el narcotráfico, fortalecidos ante la ausencia de las instituciones del Estado y la presencia inestable de la fuerza pública, especialmente en el área rural. Dentro de las acciones que realizan estos grupos se resalta «el silenciamiento y sometimiento de la población civil, como la emisión de panfletos que determinan [...] el asesinato de líderes/as emblemáticas para la población».<sup>92</sup>

137. En el caso de territorios colectivos, se presentaron afectaciones particulares, debido a que se usaron como corredores de movilidad para el tránsito de actores armados y narcotráfico, lo cual vulneraba los derechos colectivos, agudizaba el riesgo de confinamiento e impedía el acceso a sitios sagrados.

138. De manera especial debe hacerse alusión a las mujeres, en particular a aquellas con roles de liderazgo. La Defensoría del Pueblo destacó que han sido ampliamente víctimas de amenazas, desplazamiento forzado, homicidio y violencia sexual, conductas que reflejan claros impactos diferenciales del contexto de amenaza y vulnerabilidad existente.<sup>93</sup> En concreto, «posterior a la [*Alerta Temprana 3*] hasta el 17 de mayo del 2019, 481 lideresas en Colombia han sido agredidas, 448 por amenazas, 20 víctimas de homicidios y 13 víctimas de atentados, correspondiendo el 38% a lideresas comunitarias y de víctimas».<sup>94</sup> Asimismo, aclaró que las acciones violentas contra las mujeres generalmente están encaminadas hacia el castigo y no hacia su eliminación, como sucede con los hombres. Por ello, las amenazas eran los hechos victimizantes con mayor ocurrencia contra las lideresas, seguidas por el desplazamiento forzado, el homicidio y la violencia sexual.<sup>95</sup>

139. Dicho contexto configuraba un escenario de riesgo de los derechos a la vida, integridad personal, libertad y seguridad de las lideresas que habían sido amenazadas.<sup>96</sup> Precisamente, «lo que se busca con las amenazas es “castigar, intimidar y controlar” a las mujeres, especialmente aquellas que al posicionarse como lideresas trasgreden el tradicional rol social predeterminado a las mujeres, quienes históricamente han sido vinculadas a los espacios domésticos, familiares y privados.

---

<sup>90</sup> *Idem*.

<sup>91</sup> Defensoría del Pueblo. *Alerta Temprana 1*

<sup>92</sup> *Idem*, pág.14.

<sup>93</sup> *Idem*.

<sup>94</sup> *Idem*, pág.43.

<sup>95</sup> *Idem*, pág.44.

<sup>96</sup> *Idem*, pág.45.

Lo que ha implicado que se exacerben las prácticas discriminatorias contra la mujer anteriores a la crisis social y política que atraviesa hoy en día el país». <sup>97</sup> De hecho, de manera específica, la entidad aludió a las lideresas reclamantes de tierras, quienes habían sido amenazadas en los cinco municipios focalizados. <sup>98</sup>

140. La Defensoría del Pueblo advirtió que estas amenazas tienen una doble dimensión «porque se extienden a su núcleo familiar y afectan la salud física y psicológica, porque no solo van dirigidas a ellas sino también a sus hijos y compañeros». <sup>99</sup> De esta situación, la entidad extrajo que las amenazas tienen repercusiones diferentes en las mujeres, por cuanto generan violencia y traumas psicológicos, estigmatizaciones sobre sus cuerpos, pero especialmente se extienden e impactan a su núcleo familiar.

141. Esta alerta temprana fue citada por la UNP en la Resolución N° 11 del 30 de diciembre de 2021. Sin embargo, tan sólo se hizo referencia a la *Alerta Temprana 1* para señalar que focalizaba ciertos municipios como zonas de riesgo y relacionaba a la Asociación *Norvos* y a ciertos líderes.

142. Para la Sala, esta alusión desconoce el deber de motivación en cabeza de la UNP. La entidad mencionó dicha alerta temprana, pero no explicó de qué manera lo analizado por la Defensoría del Pueblo se concretaba en el nivel de riesgo de la accionante. No hizo alusión a la especial incidencia que tiene la práctica de amenazas en ella, como mujer y lideresa social. Tampoco estudió si estas amenazas trascendían a su núcleo familiar, como suele ocurrir respecto de defensoras de Derechos Humanos y, en suma, no tuvo en cuenta las especiales condiciones de la accionante para evaluar su porcentaje de nivel de riesgo.

143. La Resolución N° 12 del 23 de noviembre de 2022 no corrigió este yerro. La entidad refirió que la accionante cuenta con una condición especial y específica como dirigente y/o representante de ciertas comunidades y presidenta del Consejo Comunitario *Bondadivina*, rol que desempeña al abanderar procesos organizativos en defensa de su comunidad. Estas actividades, señala la entidad, afecta los intereses de particulares y estructuras armadas, quienes podrían tomar represalias en su contra. De igual manera, la UNP expresa que valoró su condición de mujer afrodescendiente, sus desplazamientos y entornos en los que se desenvuelve, siendo el departamento de *Aguasclaras* una zona donde se desarrollan actividades ilícitas. Asimismo, estudió la presencia de grupos armados al margen de la ley, quienes alteran las dinámicas sociales, exponen a las comunidades a posibles vulneraciones de Derechos Humanos y cometen homicidios selectivos contra los líderes indígenas, afros y campesinos, tal como lo advirtió la Defensoría del Pueblo en la *Alerta Temprana 1*, para el municipio *Forca Verde*.

144. Conforme con lo indicado por la accionada, en esta ocasión, la entidad sí tuvo en cuenta que la protegida es una mujer afro que lidera procesos organizativos de restitución de tierras, en un territorio castigado por la violencia.

---

<sup>97</sup> *Idem*.

<sup>98</sup> *Idem*, pág.48.

<sup>99</sup> *Idem*, pág.45.

Esta situación comporta para la tutelante riesgos particulares, lo cual fue reconocido por la UNP. Sin embargo, no relaciona ni analiza lo descubierto por la Defensoría del Pueblo frente al riesgo respecto de la seguridad personal y a la vida que puede impactar al esposo y a los hijos de la tutelante. En especial, teniendo en cuenta que la Defensoría del Pueblo hizo hincapié en lo frecuente que es el hecho de que las amenazas a lideresas sociales vengan acompañadas de riesgos contra su núcleo familiar, como forma de castigo y sometimiento.

145. Adicionalmente, si bien la UNP hizo extensivas las medidas de protección otorgadas al núcleo familiar, el acto administrativo no da cuenta de cuáles son los riesgos a los cuales están expuestos los familiares de la tutelante. Tampoco especificó si las medidas de seguridad otorgadas estaban destinadas a proteger a toda la familia o si había algunas dirigidas a proteger exclusivamente a la actora. Estas omisiones, a la postre, dejan indefensos a su esposo e hijos o a ella misma porque, con anterioridad, el esquema de protección estaba ideado para mantener la seguridad personal de una sola persona. Por consiguiente, se vulneró el derecho al debido proceso de la accionante, como se verá a continuación.

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

146. En tercer lugar, al evaluar los factores de amenaza tenidos en cuenta para determinar el nivel de riesgo de la actora, la UNP efectuó un razonamiento inexacto y que no se aviene a la información recolectada en el trámite administrativo.

147. La Resolución N° 11 del 30 de diciembre de 2021, que fue cuestionada por la demandante en la acción de tutela, describe que *Joanna* manifestó que en el 2020 sufrió intimidaciones de parte de terceros que intentaron ocupar sus tierras, quienes habrían tenido nexos con grupos armados que desplazaron familias en años anteriores. También, indicó que sentía temor y denunció amenazas ante la Fiscalía General de la Nación. Asimismo, mencionó antecedentes de homicidio contra varios de sus familiares, en el marco del conflicto armado y desplazamiento masivo de la comunidad afrodescendiente a la que hace parte.

148. De otro lado, la UNP aclaró que consultó a varias entidades. La Fiscalía General de la Nación informó que la accionante interpuso varias denuncias por el delito de amenazas por hechos ocurridos durante el 2020 y 2021, mas los actores o móviles no habían sido identificados. La Policía Nacional ordenó implementar medidas de prevención a favor de la evaluada, debido a agresiones cometidas en el 2021, y se realizaron actividades para brindar seguridad al territorio colectivo de *Bondadivina*. El Ejército Nacional reforzó dispositivos de seguridad y se adelantaron labores de inteligencia debido a los presuntos hechos de apropiación de terrenos en el territorio colectivo. Finalmente, la Defensoría del Pueblo reportó seguimiento a las actividades en el territorio colectivo *Bondadivina*, pero no evidenció registro de situaciones concretas contra *Joanna*.

149. Por último, la entidad relató que en la zona había presencia de estructuras delincuenciales y de grupos armados organizados con reportes de agresiones contra líderes sociales.

150. Aunque las anteriores circunstancias dan cuenta de un escenario de riesgo, caracterizado por la presencia de grupos armados y un contexto violento que gira en torno a la posesión de terrenos en el territorio colectivo que defiende la tutelante, la UNP concluyó, entre otras cuestiones, lo siguiente: «se logró observar del instrumento de valoración del riesgo que hay reporte de presuntas amenazas, sin datos específicos. La Fiscalía General de la Nación adelanta investigación, sin resultados ni avances, no se validó de forma objetiva ni se desvirtúa, teniendo en cuenta hechos verificados que habrían dado origen a estas».<sup>100</sup>

151. De este modo, la entidad reconoció el riesgo que entrañan las actividades que realiza la lideresa en favor de algunas comunidades afro y las condiciones de inseguridad de la zona. Sin embargo, mantuvo un esquema de seguridad compuesto por un vehículo convencional, un medio de comunicación y un chaleco blindado, los cuales resultan insuficientes para su protección y la de su núcleo familiar, a pesar de las presuntas amenazas y actos violentos que no sólo sufría la accionante, sino también sus familiares, y que denunció ante la Fiscalía General de la Nación.

152. Sobre el anterior punto, la Sala debe precisar que, a lo largo de su jurisprudencia<sup>101</sup>, ha determinado que desestimar factores de riesgo por el hecho de que la Fiscalía General de la Nación no haya identificado a los sujetos activos o móviles del presunto delito es problemático y desconocen el deber de valoración objetiva a cargo de la UNP. Lo anterior, en tanto «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>102</sup>

153. Concretamente, la Corte ha disentido de que la UNP le confiera gran valor al hecho de que los procesos por amenazas ante la Fiscalía General no hayan conducido a resultados tangibles, pues contradice la jurisprudencia que ha sido enfática en 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. Más aun cuando, conforme a las estadísticas relacionadas con estos hechos punibles, sólo el 1,26% llegan a «fase de esclarecimiento»<sup>103</sup> y el 0,18% a una sentencia condenatoria. En otras palabras, existe una probabilidad prácticamente nula de que se identifique, judicialice y condene a responsables de delitos de amenazas. De ahí que el estancamiento en las investigaciones judiciales no sea razón suficiente para desvirtuar la amenaza real sobre una persona que solicita medidas de protección ante la UNP.<sup>104</sup>

<sup>100</sup> Expediente T-9.328.158. Documento denominado «1082.pdf», pág.6.

<sup>101</sup> Sentencias T-469 de 2020 y T-111 de 2021, M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>102</sup> Sentencia T-111 de 2021; M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>103</sup> Término acuñado por la Fiscalía General de la Nación.

<sup>104</sup> Sentencias T-469 de 2020 y T-111 de 2021, M.P. Diana Fajardo Rivera.

154. Así, en el presente caso, la entidad minimizó el riesgo de que la accionante y sus familiares fueran afectados en su seguridad e integridad personal. Aunque tuvo en cuenta ciertos datos contextuales y las actividades de liderazgo que ejerce la tutelante, dejó de lado que el caso de *Joanna* no escapa a las escasas estadísticas de esclarecimiento mencionadas. Incluso, se encuentran ocho procesos penales activos por el delito de amenazas, que están siendo investigados por las fiscalías de *Piedrasviejas* y de *Vado Rubí*.<sup>105</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>106</sup>

155. Ahora bien, la Corte no desconoce que, hoy en día, la actora es servidora pública. Con todo, la accionante presenta varias condiciones que la hacen vulnerable. En primer lugar, pertenece a un sujeto de reparación colectiva que ha sufrido múltiples violaciones a los Derechos Humanos. En concreto, *Bondadivina* es un pueblo que ha sufrido despojos de tierras, confinamientos, asesinatos de líderes sociales y desplazamientos masivos. Segundo, la tutelante es una mujer que, por su condición de serlo, ha recibido amenazas e intimidaciones que buscan castigarla, al ejercer roles activos, en defensa de comunidades afrodescendientes. Tercero, es dirigente de una comunidad, activista y defensora de Derechos Humanos. Incluso, el hecho que sea directora territorial puede incluso aumentar el riesgo de que su integridad física se vea afectada, pues aquel cargo lleva consigo la función de abogar por derechos territoriales y participar en procesos de restitución de tierras<sup>107</sup> que, como ya se ha observado, en el departamento de *Aguasclaras* están siendo afectados por las actuaciones de grupos al margen de la ley.

156. De igual forma, en la actualidad, la accionante cuenta con un esquema de seguridad compuesto por un vehículo blindado, un medio de comunicación y un chaleco blindado. No obstante, este hecho confirma que la UNP no ha realizado una valoración adecuada de los factores de amenaza que rodean a la tutelante, sobre todo los que tienen que ver con su núcleo familiar, pues dicho esquema está dirigido para la protección de una persona, lo cual implica el no cubrimiento de su familia.

157. En la Resolución N° 12 del 23 de noviembre de 2022, la UNP recordó que, presuntamente, el *Grupo Inaros* amenazó a la protegida con panfletos y grafittis.

158. También, recordó que la Defensoría del Pueblo señaló que la valorada había presentado una queja por amenazas en su contra. Asimismo, la personería municipal de *Forca Verde* solicitó medidas de protección de forma urgente. Por su parte, la Fiscalía General de la Nación reportó una denuncia por amenazas

<sup>105</sup> Expediente T-9.328.158. Respuesta de la Fiscalía General de la Nación al auto de pruebas del 31 de mayo de 2023.

<sup>106</sup> Sentencia T-111 de 2021, M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>107</sup> Las funciones de las direccionales territoriales de la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras Despojadas se encuentran en el artículo 20 del Decreto 4801 de 2011.

acaecidas en septiembre de 2022. A su vez, el departamento de Policía de *Aguasclaras* implementó medidas preventivas de protección, mediante las cuales se le ordenó al comandante de la estación de policía de *Rocagrís* el desarrollo de revistas y patrullajes policiales en favor de la accionante. Este, a su vez, informó que la vivienda de la tutelante era muy vulnerable y que, si bien ella no vivía ahí, sí residían su hermano y su madre. También, informó que la patrulla, al realizar las revistas, no encontraba a la beneficiara, aunado a que existía en la zona un corredor delictivo por parte del *Grupo Inaros*.

159. De igual manera, la UNP consultó la plataforma VIVANTO de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, donde encontró incluida a *Joanna* por desplazamiento forzado del municipio de *Campoestrella*, en el año 2002, y otro registro en estado de valoración por parte del municipio de *Forca Verde*, en 2022.

160. Sobre esta situación, la entidad relató que, según la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional, el panfleto no presentaba las características utilizadas por grupos armados organizados. Sin embargo, no descartó que la misiva hubiera sido realizada por terceros con intereses indeterminados. Por otro lado, el Grupo de Análisis Estratégico Poblacional informó que en el municipio de *Forca Verde* tienen incidencia dos subestructuras del *Grupo Inaros*. La secretaria de Gobierno del municipio de *Forca Verde* informó que, el 22 de septiembre de 2022, se realizó una Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas -CIPRAT-, con la participación de las diferentes entidades, con el fin de que se adoptaran las medidas para garantizar la seguridad de *Joanna*. Por último, en medios abiertos, la UNP no halló registros de hechos de amenazas puntuales de los que hubiese sido víctima la accionante.

161. Como puede observarse, los contextos de riesgo descritos en las Resoluciones N° 11 del 30 de diciembre de 2021 y N° 12 del 23 de noviembre de 2022 comparten los mismos elementos esenciales. La accionante ha sido víctima de amenazas, aparentemente por grupos armados al margen de la ley, y varias entidades, en el marco de sus competencias, han adelantado acciones dirigidas a salvaguardar su seguridad. Con todo, al emitir la última resolución, la UNP destacó que, debido a estos factores de amenaza, «los delegados del Comité CERREM decidieron votar por ajustar las medidas de protección que venían siendo utilizadas por la valorada en su favor con ocasión al cargo que ostenta, aunque la matriz se mantenga en el mismo porcentaje, dichos delegados tuvieron en cuenta que continúa realizando actividades como líder comunitaria, además que el Consejo comunitario *Bondadivina* al cual pertenece, goza de medidas colectivas mediante Resolución 4499 del 6 de junio de 2022».<sup>108</sup> En consecuencia, ante el mismo contexto e inclusive ante el mismo porcentaje de nivel de riesgo, la entidad accionada decidió aumentar las medidas de protección de la accionante, mas no, de manera concreta, la de su núcleo familiar.

<sup>108</sup> Expediente T-9.328.158. Resolución No.12 del 23 de noviembre de 2022, pág.8.

162. Al parecer de la Sala, aquella decisión es subjetiva y falta del carácter técnico que debe caracterizar a las evaluaciones de riesgo. En efecto, a pesar de que, aparentemente, no hubo cambios en el contexto amenazante e, incluso, el porcentaje de riesgo se mantuvo, la entidad accionada concedió medidas de protección distintas a las que ya habían sido otorgadas. Así las cosas, se concluye que la decisión de la entidad se debió a una opinión subjetiva sobre las medidas que debían aplicarse para la seguridad de la actora, y no a un examen objetivo y técnico.

163. Ahora, en dicho acto administrativo, la demandada extendió el esquema de seguridad al núcleo familiar de la solicitante. Sin embargo, sobre este asunto, la única mención a la familia es, precisamente, la decisión según la cual las medidas sean «extensivas al núcleo familiar»<sup>109</sup>, razón por la cual estas no se concretaron, pues simplemente se hizo una alusión genérica a este aspecto. En ese sentido, no se efectuó ninguna alusión a los factores de amenaza que rodeaban al esposo y a los hijos de *Joanna*.

164. Además, pese a que la entidad hizo referencia a las actividades que realiza la lideresa social, las cuales implican traslados a varios municipios del departamento de *Aguasclaras*, no las tuvo en consideración para determinar si el esquema que ya le había brindado a la accionante, salvo por el vehículo blindado que le otorgó, sería suficiente para cubrir las necesidades de seguridad de cinco personas. Incluso, de haber tenido en cuenta los desplazamientos que realiza la accionante, la entidad se habría percatado de lo que ello implica en términos de gastos de alimentación y alojamiento para el esquema de protección y, por ende, en términos de protección de cinco personas que no se mantienen juntas.

165. Por tanto, al omitir dicho análisis, la entidad vulneró los derechos al debido proceso y a la seguridad personal de la tutelante y su familia, ya que no motivó debidamente la Resolución N° 12 del 23 de noviembre de 2022. Consecuentemente, no adoptó una decisión razonada y evitó que la interesada pudiera controvertir el esquema de protección que, actualmente, estima insuficiente para proteger a su familia y mantener, simultáneamente, su seguridad personal.

### **La UNP no siguió un parámetro objetivo para ajustar el esquema de seguridad de la accionante**

166. Al no valorar adecuadamente los factores de amenaza que pueden comprometer la seguridad de la accionante y la de su núcleo familiar, la decisión adoptada en la Resolución N° 12 del 23 de noviembre de 2022, que actualmente rige el esquema de seguridad a ella asignado, fue proferida bajo un parámetro subjetivo. En particular, no ofreció argumentos para variar el esquema de seguridad de la accionante, ni esbozó alguna escala o criterio que permitiera establecer por qué las medidas a instaurar debían ser diferentes.

---

<sup>109</sup> *Idem*, págs.10 y 12.

167. En otras oportunidades, esta corporación ha advertido que la UNP no cuenta con un parámetro objetivo para ajustar los esquemas de seguridad, a partir de variaciones menores del porcentaje de nivel de riesgo.<sup>110</sup> En especial porque, en ocasiones, variaciones menores traen consigo cambios significativos en las medidas de protección a otorgar por parte de la UNP y la entidad no brinda explicaciones al respecto, más allá de una alusión genérica a la disminución en la calificación del riesgo.

168. El presente caso, si bien no es igual a los estudiados por la Corte, es análogo en el sentido de que, sin explicación objetiva alguna, varió el esquema de seguridad de la accionante. Aunque, a primera vista, pareciera que reforzó las medidas de seguridad, no puso de presente ningún criterio tangible que permitiera articular el porcentaje de nivel de riesgo y los factores de amenaza que rodean a la accionante y a su familia con el esquema de seguridad adoptado. De este modo, si bien la UNP reforzó las medidas de seguridad de la tutelante, la desprotegió, en tanto, ahora, están destinadas a proteger a cuatro personas más. En otros términos, asumió de manera arbitraria que el núcleo familiar se mantenía unido permanentemente cuando, en realidad, la solicitante debe trasladarse constantemente para ejercer actividades que implican riesgos a su integridad física. Por ende, más que reforzar las medidas de protección, lo medida tomada por la entidad accionada, terminó por desprotegerla, no sólo a ella, sino a todo su núcleo familiar, al no aplicar ni expresar parámetros objetivos para soportar la decisión adoptada en la Resolución N° 12 del 23 de noviembre de 2022.

169. En otras palabras, es reprochable, como ha indicado la Corte en otras ocasiones<sup>111</sup>, que la UNP no haya tenido directrices que sirvieran de guía para variar el esquema de seguridad de la accionante, lo cual 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.

### **Conclusiones y órdenes a proferir**

170. Las falencias descritas permiten advertir que la accionada transgredió los derechos al debido proceso, a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal de la demandante y de su núcleo familiar. En 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 de la accionante y su familia. Asimismo, se comprobó que el razonamiento efectuado por dicha autoridad no exhibe un estudio minucioso sobre la situación particular de aquella, ni contiene parámetros que sustenten objetivamente la alteración de

---

<sup>110</sup> Sentencias T-469 de 2020 y T-111 de 2021, M.P. Diana Fajardo Rivera; T-239 de 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-123 de 2023, M.P. Juan Carlos Cortés González.

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

los medios empleados para mitigar los peligros relacionados con sus labores como lideresa social y los de su núcleo familiar. Como se anunció al principio, todo ello impidió que la interesada comprendiera los fundamentos de lo resuelto por la accionada y pudiera controvertirlos en debida forma.

171. Así las cosas, se revocará la sentencia dictada por el *Tribunal*, el 13 de diciembre de 2022, que confirmó la decisión de primera instancia proferida por el *Juzgado*, el 3 de noviembre de 2022. En su lugar, se tutelarán los derechos al debido proceso, vida, integridad física y seguridad personal de *Joanna* y de su núcleo familiar.

172. En consecuencia, se ordenará a la UNP que, dentro de los quince días (15) siguientes a la notificación de esta providencia, realice un nuevo estudio del nivel de riesgo de la accionante y el de su núcleo familiar, atendiendo las indicaciones señaladas en esta providencia. En concreto, deberá tener en cuenta lo identificado por la Defensoría del Pueblo, no sólo en la *Alerta Temprana 1*, sino también en la *Alerta Temprana 2*. Lo anterior, en tanto hace alusión a los riesgos a los que se enfrentan actualmente las lideresas sociales, las circunstancias bajo las cuales se ha configurado el crimen organizado y la disputa entre grupos armados ilegales por el territorio y el nivel de riesgo en los municipios del departamento de *Aguasclaras*. También, deberá valorar de manera conjunta todos los demás elementos del contexto en que se encuentra la 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 procesos penales, no son razones suficientes para desvirtuarlos.

173. Sobre el análisis de riesgo que la accionada deberá realizar en favor de la familia de la actora, la Sala advierte que aquella petición no fue solicitada por la accionante en el recurso de amparo. Sin embargo, sí pidió protección para su familia. Así, teniendo en cuenta que las decisiones de la UNP deben estar sustentadas en exámenes técnicos y que hubo falencias en las evaluaciones de riesgo que realizó respecto de la actora, es necesario analizar los factores de amenaza que rodean al núcleo familiar de la accionante. De esa manera, se garantizará el derecho al debido proceso de *Joanna* y los derechos a la integridad física y seguridad personal de los involucrados.

174. Finalmente, la UNP deberá evaluar con precisión los factores de amenaza que rodean al núcleo familiar de la accionante, con el fin de determinar qué medidas específicas de protección deben adoptarse para proteger a su familia, teniendo en cuenta los constantes desplazamientos que realiza la tutelante para ejercer sus actividades de liderazgo social. Los resultados de esa valoración y las medidas de protección que, eventualmente, se consideren pertinente adoptar, serán comunicados a la interesada mediante acto administrativo motivado de forma clara, adecuada y específica, en el que adicionalmente se informe el porcentaje de riesgo identificado y se dé cuenta de la justificación de la necesidad y adecuación de los mecanismos de seguridad a implementar, de acuerdo con ese valor.

175. Por otro lado, se dispondrá que, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta sentencia, se otorgue al núcleo familiar de la accionante las medidas de protección preliminares que la entidad considere pertinentes, para protegerlos en forma cautelar, aun cuando no estén juntos. A juicio de la Sala, concurren las condiciones para impartir esta orden, toda vez que se constató que (i) la accionante cuenta con una calificación de riesgo extraordinario; (ii) la UNP extendió su esquema de protección al núcleo familiar. Sin embargo, (iii) no motivó adecuadamente esta decisión y puede que, de hecho, desproteja a la tutelante, quien ejerce labores de liderazgo en varios municipios del departamento de *Aguasclaras*. En todo caso, esta medida sólo 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.

176. Finalmente, en orden a garantizar el restablecimiento efectivo de los derechos fundamentales de la 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 requiera, se exhortará a la Defensoría del Pueblo para que, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, asista a la UNP en el cumplimiento de las órdenes descritas anteriormente. Lo anterior, en tanto tiene responsabilidades en la estrategia de prevención de violaciones a los Derechos Humanos<sup>112</sup>, participa en el proceso de identificación y análisis de riesgo, aportando insumos de los analistas del Sistema de Alertas Tempranas<sup>113</sup>; orienta y brinda apoyo en el trámite de solicitudes de protección<sup>114</sup>, entre otras funciones relacionadas con la defensa de los Derechos Humanos.

### **Síntesis de la decisión**

177. *Joanna* interpuso acción de tutela, alegando que la UNP conculcó sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal, al mantener su esquema de seguridad compuesto por un vehículo convencional, dos hombres o mujeres de protección, un chaleco blindado y un medio de comunicación. Esto, sin tomar en consideración las amenazas que había recibido con ocasión de su labor como lideresa social y el peligro en el que se encontraba su núcleo familiar. Además, solicitó ordenar a la UNP otorgar apoyo de ayuda humanitaria y de reubicación por tres salarios mínimos legales mensuales vigentes, en tanto había huido a *Varamar*, al estar en riesgo su vida.

178. La Corte primero encontró que la acción era procedente, tras verificar el cumplimiento de los requisitos de legitimación, inmediatez y subsidiariedad. Luego, verificó si había acaecido una carencia actual de objeto por hecho superado y hecho sobreviniente porque, luego de haber interpuesto el recurso de amparo, la entidad le había otorgado a la tutelante un vehículo blindado, dos hombres o mujeres de protección, un chaleco blindado y un medio de comunicación, extendidos a su núcleo familiar. Asimismo, la actora se había

<sup>112</sup> Decreto 1066 de 2015, art.2.4.1.2.15.

<sup>113</sup> Decreto 1066 de 2015, art.2.4.1.2.22.

<sup>114</sup> Decreto 1066 de 2015, art. 2.4.1.2.40.

trasladado a *Piedrasviejas*, al haber sido nombrada directora territorial por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Si bien la corporación concluyó que la accionante ya no se encontraba en situación de desplazamiento forzado, asimismo consideraba que el riesgo a su vida persistía y la Corte encontró que, en efecto, se mantenía la necesidad de estudiar si aún estaban amenazados sus derechos a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal, y los de su familia.

179. Así las cosas, analizó el asunto de fondo. Para ello, 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 los esquemas de protección asignados. De igual forma, hizo hincapié en la especial consideración que deben recibir las mujeres y líderes pertenecientes a grupos históricamente marginados. Esto, puesto que los actos violentos contra estas personas ocasionan la desintegración cultural de sus comunidades y el rompimiento del tejido social. Además, las líderes sufren ataques particulares debido a su condición de mujeres, dirigidos a castigarlas y someterlas. Por ello, es común que sean sujetas a tortura, violaciones sexuales, amenazas o a que sus familiares sean agredidos.

180. Al contrastar esos parámetros con la situación planteada por la accionante, la Sala concluyó que dicha entidad transgredió los derechos en mención, ya que la decisión de mantener su esquema de seguridad no obedeció a un análisis razonado de todos los factores relevantes para determinar su nivel de riesgo. Esta situación no fue corregida en la Resolución N° 12 del 23 de noviembre de 2022, expedida luego de haber sido interpuesta la acción de tutela. En concreto, aunque la UNP aumentó el esquema de seguridad de la accionante e hizo extensivas las medidas de seguridad a su núcleo familiar, no tuvo en cuenta varios factores con el fin de determinar un esquema adecuado para ella y su familia.

181. Particularmente, se identificaron las siguientes falencias en el procedimiento adelantado por la UNP: (i) no se informó oportunamente a la accionante el porcentaje de su nivel de riesgo; (ii) no se valoraron adecuadamente los factores de amenaza que pueden comprometer su seguridad y la de su familia; (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, conforme a los factores de amenaza que también afectan a su núcleo familiar y (v) no se resolvió sobre un esquema adecuado y efectivo de protección para su familia.

182. 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 a la seguridad personal de la accionante y su núcleo familiar. En consecuencia, ordenaré a la UNP que realice un nuevo estudio del nivel de riesgo de aquella y de su núcleo familiar y, con fundamento en el mismo, profiera un acto administrativo que decida sobre las medidas de protección que se requieran, atendiendo las observaciones anotadas. Asimismo, dispondrá que, mientras se

agota dicho trámite, otorgue al núcleo familiar de la accionante las medidas de protección preliminares que la entidad considere pertinentes, para proteger a los miembros de la familia, aun cuando no estén juntos, con ocasión de las labores de liderazgo que la actora ejerce en varios municipios del departamento de *Aguasclaras*. Finalmente, exhortará a la Defensoría del Pueblo para que, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, asista a la UNP en el cumplimiento de las alertas tempranas relacionadas con los municipios en los que la accionante tiene riesgo de ser afectada en su integridad.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

**PRIMERO. REVOCAR** la sentencia dictada por el *Tribunal* el 13 de diciembre de 2022, que confirmó la decisión proferida por el *Juzgado* el 3 de noviembre de 2022. En su lugar, **TUTELAR** los derechos al debido proceso, a la vida libre de violencias, a la integridad física y a la seguridad personal de *Joanna* y de su núcleo familiar.

**SEGUNDO. ORDENAR** a la Unidad Nacional de Protección -UNP- que, en el término de cinco (5) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, valore la posibilidad de otorgar medidas de emergencia a la accionante en los términos en que lo establece el artículo 2.4.1.2.9 del Decreto 1066 de 2015. Adicionalmente, que en ese mismo término inicie los trámites correspondientes para realizar un nuevo estudio del nivel de riesgo de la accionante, el cual deberá tomar en consideración todos los elementos de contexto que impactan la seguridad de la accionante, así como 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. También, deberá tener en cuenta los factores de amenaza que rodean al esposo y a los hijos de la actora, con el fin de determinar las medidas de protección que sea idóneas para proteger a todo el núcleo familiar, considerando los desplazamientos que realiza la tutelante con ocasión de sus actividades de liderazgo.

**TERCERO. ORDENAR** a la Unidad Nacional de Protección -UNP- que, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, otorgue, de manera transitoria, al núcleo familiar de la accionante

las medidas de protección preliminares que la entidad considere pertinentes, para proteger a los miembros de la familia, aun cuando no estén juntos. Este esquema estará vigente hasta tanto quede en firme el acto administrativo que notifique a la interesada los resultados del nuevo estudio.

**CUARTO. EXHORTAR** a la Fiscalía General de la Nación a que fortalezca la investigación y la judicialización efectiva de los presuntos delitos denunciados por *Joanna*, especialmente en relación con las amenazas recientes en su contra.

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

**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

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ  
Secretaria General