

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-457/25

DERECHO A LA VIDA, SEGURIDAD PERSONAL Y DEBIDO PROCESO-Contenido del deber de motivar los actos administrativos que valoraron los riesgos y adoptan medidas de protección/**DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL**-Medidas de protección deben corresponder a estudios técnicos individualizados y no pueden desconocerse sin justificación suficiente

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Reiteración de jurisprudencia

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

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

DERECHO DE PETICIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN-Improcedencia de la tutela ante recurso de insistencia cuando se niega suministro de información bajo el argumento de reserva legal

SEGURIDAD PERSONAL-Manifestación como valor constitucional, derecho colectivo y derecho fundamental

OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL ESTADO FRENTE A LA PROTECCION DE LOS DERECHOS A LA VIDA Y A LA SEGURIDAD PERSONAL/DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL-Alcance y contenido

POBLACIÓN LÍDER Y DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS-Concepto/**DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS**-Importancia

POBLACIÓN LÍDER Y DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS-Gozan de protección constitucional reforzada por ser sujetos en situación especial de indefensión y vulnerabilidad

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

SERVIDOR PUBLICO-Concepto/**ACTIVIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**-Cumplimiento de los deberes específicos y principios generales del ejercicio de la función pública

SERVIDOR PUBLICO-Riesgo extraordinario cuando éste se individualiza

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL Y A LA VIDA-Autoridades
deben garantizar protección adecuada para ex servidor públicos y sus familias

(...), teniendo en cuenta la representatividad, visibilidad y liderazgo que ese tipo de cargos pueden generarle a una persona, así como los riesgos inherentes al ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, en un contexto caracterizado por la exacerbación del conflicto armado.

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION-Naturaleza jurídica/UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN-Caracterización del procedimiento de evaluación de niveles de riesgo y adopción de medidas de protección

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Motivación de los actos de la UNP, debe estar fundamentada en la valoración y las pautas para calificar a la persona, especialmente en los casos en los que se le va a desmontar un esquema de seguridad

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN EL PROCEDIMIENTO DE CALIFICACION DE RIESGO DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION-Reglas jurisprudenciales/**DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL**-Desarrollo jurisprudencial

(...), la UNP está obligada a justificar de manera rigurosa y detallada sus decisiones. Exigencia que cumple al menos dos funciones constitucionales importantes: (i) prevenir actos arbitrarios o abusos de poder por parte de la entidad, ya que le exige fundamentar sus actuaciones en razones lógicas y justificadas; y (ii) garantizar que la persona afectada cuente con todas las garantías sustanciales y procedimentales necesarias para defender sus intereses, en caso de que decida impugnar la decisión.

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Tercera de Revisión

SENTENCIA T-457 de 2025

Referencia: expediente T-11.039.694.

Asunto: acción de tutela interpuesta por *Camilo* contra la Unidad Nacional de Protección (UNP).

Magistrada sustanciadora:
Lina Marcela Escobar Martínez

Bogotá, D.C., siete (07) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Lina Marcela Escobar Martínez, quien la preside, y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Jorge Enrique Ibáñez Najjar, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado 008 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., el 11 de febrero de 2025, y por la Sección Segunda, Subsección “E”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 4 de marzo de 2025, dentro del proceso de acción de tutela promovido por *Camilo* contra la Unidad Nacional de Protección (UNP).

ACLARACIÓN PREVIA

Dado que la información contenida en el expediente podría comprometer la vida, integridad y seguridad del accionante, se suprimirá su nombre de esta providencia y de toda futura publicación que de ella se haga. En tal sentido, esta sentencia tendrá dos versiones; una en la que se anonimizará su nombre, así como los demás datos que permitan su identificación; y otra, reservada, que contendrá sus datos reales. Además, el despacho advertirá a quienes intervienen en el presente trámite y a las autoridades concernidas, sobre la necesidad de abstenerse de reproducir, publicar o difundir (por cualquier medio, oral, escrito, físico o digital) esta providencia; su contenido y cualquier elemento relacionado con la presente tutela¹.

Síntesis de la decisión

La Sala Tercera de Revisión estudió la acción de tutela interpuesta por *Camilo* contra la Unidad Nacional de Protección (UNP), por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, petición, vida,

¹ Lo anterior, en cumplimiento de la Circular Interna n.º 10 de 2022 de la Presidencia de esta Corporación, conforme a la cual, se deberán omitir de las providencias que se publican en la página web de la Corte Constitucional los nombres reales de las personas en los siguientes casos: “a) Cuando se haga referencia a su historia clínica u otra información relativa a la salud física o psíquica. b) Cuando se trate de niñas, niños o adolescentes, salvo aquellos datos de naturaleza pública. c) Cuando se pueda poner en riesgo el derecho a la vida e integridad personal o el derecho a la intimidad personal y familiar”.

protección, integridad e información. Según el actor, en la valoración de su nivel de riesgo, no hubo un ejercicio mínimo de análisis sobre la existencia o no del riesgo, sus posibles fuentes y afectaciones; pues su caso debió ser analizado desde la perspectiva de la población de líderes sociales y defensores de derechos humanos.

En el análisis de procedencia de la acción de tutela, la Corte consideró que por falta de subsidiariedad es improcedente la pretensión relacionada con el amparo del derecho de petición. No obstante, declaró su procedencia con respecto a los derechos al debido proceso administrativo, vida, seguridad e integridad personal; frente a los cuales se preguntó si existió una vulneración por parte de la UNP, ante la desmejora en el esquema de protección de un ex funcionario público que se desempeñó como Defensor del Pueblo, tras la dejación del cargo.

Para resolver el problema jurídico, la Corte se pronunció sobre: (i) el derecho a la seguridad personal; (ii) la especial protección constitucional de las personas que integran la población líder y defensora de derechos humanos; (iii) el deber de protección del Estado en relación con la vida y la seguridad personal de los servidores y ex servidores públicos; y (iv) el derecho al debido proceso administrativo en el marco del procedimiento de calificación de riesgo a cargo de la Unidad Nacional de Protección.

En el análisis del caso concreto, la Corte consideró que la accionada vulneró los derechos fundamentales enunciados, al omitir el deber de motivación de los actos administrativos mediante los cuales desmejoró el esquema de seguridad del actor, pues: (i) no realizó un examen integral e individualizado de todos los factores de riesgo y amenaza relevantes a los que se enfrentó el peticionario; (ii) no especificó el porcentaje de riesgo ponderado que arrojó la evaluación; (iii) no adoptó medidas de protección idóneas y eficaces; y (iv) no valoró la incidencia de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo en la situación concreta del peticionario.

Adicionalmente, sin desconocer el carácter amplio y flexible del concepto de población líder y defensora de derechos humanos, así como el trabajo del accionante en el campo de derechos humanos, la Corte consideró que, en el caso concreto, no existió una indebida valoración del riesgo por parte de la UNP, al excluir de su análisis dicha perspectiva.

Finalmente, la Corte amparó los derechos fundamentales al debido proceso, vida, protección e integridad personal del actor y dejó sin efectos la Resolución n.º 2533 de 2024. Además, le ordenó a la Unidad Nacional de Protección que reevalúe el nivel de riesgo del accionante, en cumplimiento de las exigencias de motivación desarrolladas por la jurisprudencia constitucional, y que le restablezca el esquema de seguridad asignado conforme a lo consignado en la Resolución n.º 1167 de 2023.

Por último, le ordenó a la entidad accionada que los estudios de riesgo para el otorgamiento, la modificación, ampliación, reducción o finalización de esquemas de protección, cumplan las exigencias de motivación rigurosa, minuciosa y completa; y valoren la incidencia de las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo y/o identifiquen mecanismos eficaces de articulación con el Sistema de Alertas Tempranas (SAT).

I. ANTECEDENTES

1. Hechos jurídicamente relevantes descritos en la acción de tutela

1. El 29 de enero de 2025², Camilo interpuso acción de tutela contra la Unidad Nacional de Protección (UNP), por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, petición, vida, protección, integridad e información.
2. Según el actor, quien se desempeñó como Defensor del Pueblo, el esquema de seguridad provisto por la accionada fue desmejorado cuando culminó su cargo, al margen del procedimiento establecido en el numeral 5° del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015³; pues no hubo un ejercicio mínimo de análisis sobre la existencia o no del riesgo, sus posibles fuentes y afectaciones.
3. El accionante consideró que su caso no fue estudiado desde la perspectiva de los riesgos que enfrenta la población defensora de derechos humanos y líderes sociales; lo que, en su concepto, condujo a una indebida valoración del riesgo. En la siguiente tabla se transcribe la parte pertinente de las resoluciones de la UNP mediante las cuales se ordenaron medidas de protección a favor del accionante:

Fecha	Decisión	Medidas de protección adoptadas
--	Resolución n.º 8061 de 2020	“Finalizar cuatro (4) hombres de protección, (2) dos vehículos blindados y (1) un chaleco blindado” ⁴ .
--	Resolución n.º 2258 de 2021	Implementar “(4) hombres de protección, (2) vehículos blindados y (1) chaleco blindado” ⁵ .
20/09/2021	Resolución n.º 7628 de 2021 ⁶	“Ratificar (4) hombres de protección, (2) vehículos blindados y (1) chaleco blindado” ⁷ .

² Expediente digital, archivo “002_ACTA”.

³ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.

⁴ Resolución n.º 7628 de 2021; en referencia a la Resolución n.º 8061 de 2020. Expediente digital, archivo “PRUEBA_29_1_2025, 7_42_20.pdf”.

⁵ Resolución n.º 7628 de 2021; en referencia a la Resolución n.º 2258 de 2021. Expediente digital, archivo “PRUEBA_29_1_2025, 7_42_20.pdf”.

⁶ Expediente digital, archivo “PRUEBA_29_1_2025, 7_42_20.pdf”.

⁷ En la resolución se advirtió, frente al accionante, que: “(...) se pudo evidenciar que (...) se encuentra inmerso en un nivel de riesgo excepcional, toda vez que, hay factores que indican que existe probabilidad de ser afectado en su seguridad e integridad personal, derivado de su condición de Ex Servidores Públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de DDHH o de paz del Gobierno

11/10/2022	Resolución n.º 9430 de 2022 ⁸	“Ratificar (1) un chaleco blindado y (1) un hombre de protección. Finalizar (3) tres hombres de protección y (2) dos vehículos blindados” ⁹ .
07/03/2023	Resolución n.º 1167 de 2023 ¹⁰	“Implementar un (1) vehículo convencional. Ratificar dos (2) hombres de protección y un (1) chaleco blindado” ¹¹ .
22/04/2024	Resolución n.º 2533 de 2024 ¹²	“Finalizar un (1) vehículo convencional y una (1) persona de protección, ratificar una (1) persona de protección y un (1) chaleco blindado” ¹³ .

Tabla 1. Medidas de protección adoptadas por la UNP.

4. El 6 de mayo de 2024, tras la última valoración del riesgo, el actor radicó un derecho de petición ante la UNP, en el que solicitó la debida notificación de la Resolución n.º 2533 de 2024; así como la remisión de las actas, memorias o cualquier evidencia que le permitiera conocer cómo fue valorado su caso y

Nacional, Ex Defensor del Pueblo Colombia (...), desempeñando un cargo con connotación nacional en el Post-Acuerdo de Paz con el grupo armado ilegal FARC, tarea preponderante para visibilizar a los actores armados, su transformación y desarrollo de políticas de adaptación a la vida civil; de igual manera, en la actualidad, el valorado desarrolla sus actividades como Relator del Programa de Naciones Unidas y Alcaldía de Tenjo, en búsqueda de información y esclarecimiento de hechos delictivos provocados en las manifestaciones del año 2007; razón por la cual, el evaluado puede verse expuesto a un riesgo que no está en capacidad jurídica de soportar”. Expediente digital, archivo “PRUEBA_29_1_2025, 7_42_20.pdf”.

⁸ Expediente digital, archivo “PRUEBA_29_1_2025, 7_42_35.pdf”.

⁹ En aquella ocasión se consideró, frente al accionante, que “(...) persiste un riesgo excepcional, derivado de su condición de Ex Defensor del Pueblo y en la actualidad como defensor de Derechos Humanos y autor de un informe de relatoría donde dio a conocer los resultados sobre los hechos violentos ocurridos en Tenjo en enero de 2007, situación en la que podría estar inmerso en posibles afectaciones en su integridad y seguridad personal; sin embargo, se debe resaltar que la ponderación del nivel del riesgo individual ha disminuido en la intensidad del riesgo, toda vez que no se evidenciaron situaciones de riesgo o amenazas actuales en contra del evaluado, situación que fue corroborada por las autoridades consultadas y por el mismo evaluado, en consecuencia las medidas de protección se deben ajustar conforme a la matriz actual”. Expediente digital, archivo “PRUEBA_29_1_2025, 7_42_35.pdf”.

¹⁰ Expediente digital, archivo “PRUEBA_29_1_2025, 7_42_49.pdf”.

¹¹ En esa oportunidad se consideró que “(...) de acuerdo con los antecedentes de riesgo, una vez analizados los argumentos del recurrente en su escrito de reposición, este Despacho, considera que, de acuerdo con los antecedentes de riesgo, la visibilidad y el contexto de la zona en la que reside y desarrolla sus actividades, su integridad personal podría verse afectada (...) De acuerdo con lo anterior, este despacho considera que con la finalización de unas medidas de protección y la ratificación de otras medidas de protección, podría verse afectado el recurrente y que el propósito de las mismas es evitar la consumación de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, así como, mitigar los efectos generadores de riesgo y adoptar las garantías de no repetición, la Dirección estima pertinente remitir a la Subdirección de Evaluación de Riesgo el presente acto administrativo, el recurso de reposición y sus anexos para que en el marco de sus competencias adelanten una nueva ruta de valoración del riesgo (...), con el objeto de analizar la realidad fáctica que le asiste al recurrente. Así entonces, en el entretanto que transcurre, la nueva evaluación de nivel de riesgo ordenada por esta Dirección se hace indispensable, apartarse y por consiguiente, se repondrá parcialmente dicho acto administrativo y en consecuencia se modificarán las medidas de protección”. Expediente digital, archivo “PRUEBA_29_1_2025, 7_42_49.pdf”.

¹² Expediente digital, archivo “PRUEBA_29_1_2025, 7_43_02.pdf”.

¹³ Frente al actor, se concluye que su nivel de riesgo “(...) sobrepasa su capacidad jurídica de soportarlo, no obstante, para el presente Estudio del Nivel del riesgo, no se reportaron situaciones de amenazas en su contra, ni convalidaron hechos o afectaciones a su integridad, por lo que la intensidad del riesgo disminuye”. Expediente digital, archivo “PRUEBA_29_1_2025, 7_43_02.pdf”.

determinar la inferencia del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) en el retiro de su esquema de seguridad.

5. Mediante oficio del 23 de mayo de 2024, la UNP le contestó al accionante que la resolución fue notificada al correo electrónico autorizado para el efecto y negó la entrega de la información solicitada, por ser reservada. Por ende, el actor radicó recurso de insistencia que fue resuelto favorablemente por la Sección Primera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 4 de julio de 2024¹⁴. En consecuencia, la UNP le envió al actor copia del acta y del registro de audio de la sesión n.º 33 del 7 de marzo de 2024 del CERREM de Servidores y Exservidores Públicos¹⁵.

6. Tras constatar que no le remitieron el estudio que hicieron los miembros del CERREM sobre su nivel de riesgo, el 13 de agosto de 2024 el accionante radicó otro derecho de petición mediante el cual solicitó copia del acta o del informe que el Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo (CTAR) debió pasarle al CERREM, así como de la entrevista que le hizo un analista en el mes de diciembre de 2023 y que habría servido de soporte para la reevaluación de su nivel de riesgo¹⁶. La entrega de la información fue negada mediante correo electrónico enviado el 2 de septiembre de 2024.

7. Con la tutela, el actor pretende que se suspendan los efectos de los actos administrativos por medio de las cuales su esquema de seguridad fue desmejorado. Además, solicita: (i) la reevaluación de su nivel de riesgo con apego al procedimiento establecido en el Decreto 1066 de 2015 y teniendo en cuenta todas las poblaciones a las cuales pertenece, los hechos sobrevivientes que informó¹⁷, el contexto de violencia generalizada en contra de los defensores de derechos humanos y la presencia de grupos armados en *Tenjo*; (ii) que se le mantenga el esquema de protección que tenía de conformidad con la Resolución n.º 7628 de 2021; o, subsidiariamente, el consignado en la Resolución n.º 1167 de 2023; y (iii) que le entreguen la información solicitada mediante derecho de petición, el 13 de agosto de 2024.

2. Actuación procesal y respuestas a la acción de tutela

8. Por reparto efectuado el 29 de enero de 2025, el conocimiento del asunto le correspondió al Juzgado 008 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C.; el cual, mediante auto de la misma fecha, admitió la acción de tutela y le ordenó a la UNP pronunciarse sobre los hechos allí expuestos, así como remitir copia del

¹⁴ Expediente digital, archivo “PRUEBA_29_1_2025, 7_43_49.pdf”.

¹⁵ Expediente digital, archivo “PRUEBA_29_1_2025, 7_43_18” y “PRUEBA_28_1_2025, 17_08_34.mp3”.

¹⁶ Expediente digital, archivo “013_RECIBEMEMORIAL_021Anexospdf.pdf”.

¹⁷ En especial las implicaciones del informe que el actor habría presentado ante las Naciones Unidas sobre los graves hechos de violencia acaecidos los días 4 y 5 de enero de 2007; y que han servido como prueba en diferentes procesos penales y disciplinarios. A este respecto, en el expediente obra copia de la *Sentencia del 5 de marzo de 2012*, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos con el fin de resolver una demanda contra la Policía Nacional. En la sentencia, el Informe Final *para el esclarecimiento de lo ocurrido en Tenjo, los días 4 y 5 de enero de 2007*, cuyo Relator fue el accionante, es tenido en cuenta dentro del proceso. Expediente digital, archivo “PRUEBA_29_1_2025, 7_43_35”.

acta que emitió el CTAR frente al caso del accionante y de la entrevista que habría servido como soporte para la revaluación de su nivel de riesgo. Además, requirió al accionante para que allegara copia del derecho de petición del 13 de agosto de 2024 y de su cédula de ciudadanía¹⁸.

9. A través de mensaje de datos remitido por correo electrónico de fecha 30 de enero de 2025, el accionante allegó los documentos requeridos; de los cuales se corrió traslado a la entidad accionada. Por su parte, la UNP contestó la acción de tutela, mediante oficio n.º OFI25-00005533 del 3 de febrero de 2025.

2.1. Respuesta de la Unidad Nacional de Protección¹⁹

10. El 3 de febrero de 2025, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de Protección contestó a la acción de tutela y adjuntó copia de los documentos requeridos por el juez de instancia²⁰.

11. Preciso que, cuando se realiza un estudio de nivel del riesgo, el analista del CTAR debe sistematizar la información en el Instrumento Estándar de Valoración del Riesgo, en el cual pueden obtenerse tres tipos de resultados: ordinario (hasta 49%), extraordinario (entre 50% a 79%) o extremo (80% a 100%). Señaló que en el rango extraordinario y extremo hay diferentes niveles de intensidad del riesgo, que hacen variar la medida de protección a adoptar; la cual dependerá de las condiciones de modo, tiempo y lugar dentro de las cuales el evaluado realiza sus desplazamientos y ejerce sus actividades.

12. En relación con el caso concreto explicó que el accionante, desde el año 2020 hasta la actualidad, ha sido garante de los derechos que le asisten, pues se le han asignado medidas de protección idóneas de acuerdo a los estudios de riesgo realizados. Frente al último estudio de riesgo indicó que, en la sesión del 7 de marzo de 2024, se ponderó un riesgo extraordinario con una matriz disminuida de 50.55%; en relación a los estudios anteriores que arrojaron un riesgo de 51.66%. Por lo que se recomendó ajustar las medidas de protección mediante Resolución n.º 2533 del 22 de abril de 2024; acto administrativo contra el cual el actor no interpuso recurso de reposición.

13. Advirtió que, en aquella ocasión, se tuvieron en cuenta cada uno de los hechos manifestados por el accionante, así como su condición especial de ex Defensor del Pueblo; cargo que le generó representatividad, visibilidad y liderazgo. También se tomaron en consideración los entornos que frecuenta, los desplazamientos terrestres, el contexto social, geográfico y de orden público de la zona, la presencia y actuar delincriminal de grupos armados ilegales y delictivos.

¹⁸ Expediente digital, archivo “005_AUTOQUEADMITE_013AutoAdmiteTutelay”.

¹⁹ Expediente digital, archivo “016_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-CONTESTACIONDELA”.

²⁰ En particular, allegó copia del Instrumento Estándar de Valoración; sin embargo, el despacho de la magistrada sustanciadora no pudo acceder al archivo, por falta de permisos eléctricos.

14. Precisó que las denuncias que el accionante presentó ante la Fiscalía General de la Nación, no son indicativas de un nivel de riesgo extraordinario; y que no se comprobó la existencia de hechos constitutivos de una situación de inminencia que implique una amenaza contra el mismo. Por consiguiente, solicitar la implementación de medidas de protección con base en hechos que son objeto de investigación, contraría el marco normativo del programa de prevención y protección que lidera la UNP.

15. Añadió que el accionante desconoce el carácter subsidiario de la acción de tutela, pues existe un procedimiento ordinario dentro del programa de protección para evaluar el nivel del riesgo de los beneficiarios, ante la existencia de hechos sobrevinientes. También refirió que la UNP inauguro la Línea Vida 103; medio tecnológico que permite reportar cualquier incidente de riesgo, amenaza o vulnerabilidad y recibir la atención inmediata que se requiera, con apoyo de la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la Fiscalía General de la Nación y la Defensa Civil Colombiana.

16. Por otro lado, consideró que conceder la acción de tutela, en esta oportunidad, podría conllevar a la vulneración del derecho a la igualdad de los demás ex servidores públicos beneficiarios del programa de protección, a quienes se les han finalizado sus medidas de protección en virtud a la dejación del cargo.

17. Afirmó que las medidas de protección no son vitalicias, debido a que las circunstancias que le dieron origen al nivel de riesgo extraordinario varían con el tiempo. En el caso particular del accionante, se determinó que su nivel de riesgo disminuyó de 51.66% a 50.55%, entre el 2023 y el 2024.

18. Arguyó que la UNP debe propender por el buen uso de los recursos públicos y pretender definir qué medidas de protección se otorgan, sin el respectivo estudio de nivel de riesgo, implica destinar a esa entidad recursos que no estaban presupuestados.

19. En consideración a lo expuesto, solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela y que se declare la inexistencia de una vulneración a los derechos fundamentales invocados por el actor; pues la entidad ha cumplido con sus deberes dentro del marco legal aplicable.

3. Decisiones de instancia en el trámite de la acción de tutela

3.1. Sentencia de primera instancia

20. Mediante Sentencia del 11 de febrero de 2025²¹, el Juzgado 008 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., declaró la improcedencia de la acción de tutela porque el accionante no hizo uso de los medios ordinarios de defensa con los que contaba. En efecto, no interpuso el recurso de reposición

²¹ Expediente digital, archivo “022_SENTENCIATUTEL_031FalloAccionTutela”.

contra la Resolución n.º 2533 del 22 de abril de 2024 y tampoco hizo uso del procedimiento interno de la UNP para obtener la modificación o restablecimiento de su esquema de seguridad.

21. Por otra parte negó el amparo de los derechos fundamentales de petición y acceso a la información invocados por el accionante, teniendo en cuenta que no se acreditó la radicación o envío por medios electrónicos del escrito de fecha 13 de agosto de 2024 que adujo haber presentado ante la UNP, así como tampoco que dicha entidad se haya negado a suministrar la información allí contenida.

22. El juzgado precisó que, en todo caso, la acción de tutela resulta improcedente en el evento en que se haya alegado reserva por parte de la accionada, pues existe otro mecanismo judicial idóneo para obtener el acceso a la información, como es el recurso de insistencia.

3.2. Impugnación

23. Mediante escrito del 17 de febrero de 2025²², el accionante presentó impugnación contra el fallo de primera instancia, alegando que el juzgado omitió pronunciarse sobre si la accionada vulneró el derecho al debido proceso administrativo, al dejar de realizar un análisis de su caso, de acuerdo a lo consignado en el numeral 5 del artículo 2.4.1.2.40., del Decreto 1066 de 2015.

24. Argumentó que la tutela es el mecanismo idóneo de defensa judicial, si se tiene en cuenta que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es lo suficientemente expedito, dado que el caso involucra la posible vulneración de los derechos fundamentales a la vida, protección e integridad; con lo cual existe un perjuicio irremediable. Además, advirtió que la Resolución n.º 2533 del 22 de abril de 2024 no le fue debidamente notificada, por lo cual no pudo hacer uso del recurso de reposición²³.

3.3. Sentencia de segunda instancia

25. En Sentencia del 4 de marzo de 2025²⁴, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca revocó el fallo de primera instancia que declaró la improcedencia de la acción de tutela y, en su lugar, negó el amparo constitucional. Advirtió que la accionada no se sustrajo del deber de realizar un análisis y valoración del caso, pues de la Resolución n.º 2533 del 22 de abril de 2024 se colige que el reajuste de las medidas de protección obedeció a la reevaluación por temporalidad adelantada para el año 2024 y a las recomendaciones proferidas por el CERREM con base en el estudio de nivel de riesgo realizado al accionante.

²² Expediente digital, archivo “028_Impugnacion”.

²³ El accionante afirma que “en este punto es necesario traer a colación que la UNP faltó a la verdad procesal y transgredió el principio constitucional y procesal de buena fe, pues yo nunca autorice para los efectos de la notificación vía correo electrónico, y siempre he solicitado que las resoluciones de la UNP me sean notificadas a mi dirección física”. Expediente digital, archivo “028_Impugnacion”.

²⁴ Expediente digital, archivo “038_FalloSegundaInstanciaTutela_008-2025-00029”.

26. En lo que respecta a la solicitud de información radicada por el accionante el 13 de agosto de 2024, refirió que no obra en el expediente prueba documental que permita establecer que en efecto la petición fue radicada, ni tampoco se encuentra prueba que permita determinar que esta información fue negada por la entidad. Al margen de ello, indicó que la acción de tutela resulta improcedente para tener acceso a los documentos referidos.

4. Trámite de selección y actuaciones en sede de revisión

27. Mediante Auto del 26 de junio de 2025²⁵, la Sala de Selección Número Seis²⁶ escogió el expediente T-11.039.694 para su revisión, con fundamento en el criterio objetivo, por el posible desconocimiento de un precedente jurisprudencial, y en el criterio subjetivo, por la urgencia de proteger un derecho fundamental. El expediente fue repartido, para sustanciación, a la Sala Tercera de Revisión. La magistrada sustanciadora decretó la práctica de pruebas mediante Auto del 22 de agosto de 2025, con el propósito de obtener los elementos de juicio necesarios para adoptar una decisión.

5. Respuestas al requerimiento probatorio.

28. Contestaron al requerimiento probatorio de la magistrada, *Camilo*, la Unidad Nacional de Protección y la Defensoría del Pueblo. Además, se recibió escrito de *amicus curiae* presentado por la organización ILEX Acción Jurídica.

5.1. Respuesta del accionante²⁷.

29. El 1° de septiembre de 2025, el accionante allegó escrito en el que hizo énfasis en la novedad que reviste el asunto puesto en consideración de la Corte, pues pone de presente las fallas en las que incurre la UNP al momento de evaluar el nivel de riesgo de líderes sociales y defensores de derechos humanos. Alegó que muchas de las decisiones que adopta la entidad, se basan en las recomendaciones impartidas por el CERREM; pero, en la práctica, “este escenario se ha convertido en un simple requisito de trámite, en el que se hace un llamado a lista, se verifica el quórum y se emite una recomendación”, dejando de lado el análisis del caso.

30. Por otra parte, indicó que, desde la reducción de su esquema de protección, su seguridad se ha visto afectada. Si bien en los últimos meses no ha recibido nuevas amenazas formales, el riesgo que enfrenta sigue latente, teniendo en cuenta su rol activo como líder social y defensor de derechos humanos en el país.

²⁵ Expediente digital, archivo “sala-6-2025-auto-sala-de-selección-del-26-de-junio-de-2025-notificado-el-14-de-julio-de-2025”.

²⁶ Integrada por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y el magistrado Juan Carlos Cortés González.

²⁷ Expediente digital, archivo “Comunicación respuesta CANM_CorteCnal”.

31. Al respecto, hizo alusión a las sesenta alertas tempranas expedidas por la Defensoría del pueblo, entre el 2018 y el 2021, en las que se documentaron los riesgos constantes dirigidos contra personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales. Igualmente advirtió que la Defensoría reportó el asesinato de 130 líderes sociales y defensores de derechos humanos, en el año 2021; cifra que aumentó a 215, en el 2022, y que cerró con al menos 181 asesinatos, en el 2023.

32. Frente a las circunstancias que lo calificarían como defensor de derechos humanos o líder social, indicó que como Defensor del Pueblo defendió, promocionó, protegió y divulgó los derechos humanos, las garantías y libertades de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos residentes en el exterior. Sostuvo que, bajo su mandato se impulsaron investigaciones en contra de funcionarios públicos; se emitieron alertas tempranas que pusieron de presente graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, señalando los presuntos responsables; y se trasladaron múltiples casos a las autoridades competentes para investigación y juzgamiento, entre otras actividades de connotación nacional.

33. Además señaló que, concluido su periodo constitucional, se desvinculó de la Defensoría del Pueblo pero continuó sus labores en defensa de los derechos humanos, desde otros escenarios: (i) se desempeñó como relator del Informe para el esclarecimiento de lo ocurrido en *Tenjo, en las jornadas del 4 y 5 de enero de 2007*, en el que se documentó la muerte de varias personas y que describió como una masacre con responsabilidades atribuibles a miembros de la Policía Nacional (informe que fue incorporado como prueba en procesos judiciales y disciplinarios); (ii) ha venido ejerciendo, de manera independiente, diversas acciones encaminadas a proteger los derechos humanos de los colombianos, tal y como puede apreciarse en algunas entrevistas que realizó en ejercicio de dicha labor activista y que fueron allegadas al expediente.

34. Sostuvo que, como consecuencia del desmonte de su esquema de protección, se ha visto obligado a reducir el ejercicio de defensa de derechos humanos, en aras de proteger su vida e integridad física, así como la de su familia.

35. Finalmente, solicitó que este trámite de tutela pueda aprovecharse para realizar un estudio de fondo sobre las falencias estructurales en los procesos de evaluación de riesgo adelantados por la UNP, destacando la importancia de garantizarle al beneficiario de las medidas de protección el acceso a la información sobre los criterios de valoración. Además, invitó a la Corte a que, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado mediante Sentencia SU-546 de 2023, se profundice sobre este fenómeno y se generen lineamientos que corrijan de manera estructural estas deficiencias.

5.2. Respuesta de la Unidad Nacional de Protección (UNP)²⁸

²⁸ Expediente digital, archivo “OFI-2025-00025571”.

36. El 10 de septiembre de 2025²⁹, se recibió escrito en virtud del cual la UNP contestó al requerimiento probatorio de la magistrada sustanciadora³⁰. La entidad informó que, tras la adopción de los fallos de tutela objeto de revisión, no ha adelantado un nuevo estudio de nivel de riesgo a favor del accionante.

37. También manifestó que, en el marco del procedimiento ordinario del Programa de Prevención y Protección, la valoración de riesgo y las recomendaciones del respectivo comité son adoptadas mediante acto administrativo motivado; a través del cual se le notifica al beneficiario el resultado de la evaluación, con indicación expresa el nivel de riesgo asignado y las medidas de protección adoptadas. Por ende, el derecho de defensa y contradicción se garantiza porque el evaluado tiene pleno conocimiento de las razones que fundamentan la decisión y, además, tiene acceso al recurso de reposición.

38. Precisó que, en el análisis del riesgo de la población objeto del programa de prevención y protección, la entidad se fundamenta en los criterios establecidos en el Procedimiento de Evaluación del Nivel de Riesgo Individual (GER-PR-02/V10); y de forma particular, frente a los exservidores públicos, los líderes sociales y defensores de derechos humanos, existen variables que permiten establecer distinciones sustanciales en la valoración del riesgo, como se explica a continuación:

- (i) Frente a los exservidores públicos, se valora “el cargo desempeñado en el nivel nacional, territorial o descentralizado; el tiempo en el ejercicio de sus funciones; los planes, programas y proyectos implementados; las amenazas asociadas al cumplimiento de su rol; el contexto de orden público en el cual ejercieron sus responsabilidades, y los avances de investigaciones relacionadas con dichas amenazas”³¹.
- (ii) Frente a los defensores de derechos humanos, “se consideran la entidad u organización que representan, la población beneficiaria de su labor, el tiempo de liderazgo social, el contexto de orden público, las amenazas recibidas, el arraigo social y familiar, así como la existencia de medidas internacionales de protección que refuercen la necesidad de valoración”.

²⁹ Mediante Auto del 8 de septiembre de 2025, la magistrada sustanciadora les concedió a las partes un término adicional de cinco días hábiles para responder al requerimiento probatorio contenido en el Auto del 22 de agosto de 2025, en respuesta a la solicitud de ampliación de términos radicada por la UNP mediante escrito del 1º de septiembre de 2025.

³⁰ Con su escrito, la entidad allegó copia del expediente digital que contiene las sesiones técnicas, conceptos y decisiones adoptadas en el marco de las solicitudes de protección presentadas por el accionante y su núcleo familiar; así como de los actos administrativos mediante los cuales se decidió finalizar las medidas de protección concedidas a su favor; sin embargo, el despacho de la magistrada ponente no tuvo acceso a la información, por falta de permisos.

³¹ Se precisa que, dentro de dicha población se incluye, de manera especial, a quienes han tenido a su cargo la definición, coordinación o ejecución de políticas públicas de Derechos Humanos o de Paz; tales como el Presidente, Vicepresidente, Ministros, Defensor del Pueblo, Congresistas, Magistrados, Gobernadores, Alcaldes, entre otros altos dignatarios.

- (iii) Frente a los líderes sociales, “se analizan la comunidad o colectivo representado, el territorio de incidencia, las actividades y funciones desarrolladas en ejercicio del liderazgo, las amenazas y factores de vulnerabilidad, el arraigo social y familiar, y las condiciones de orden público del entorno en el que ejercen su labor”³².

39. Finalmente y teniendo en cuenta los reproches del accionante frente al procedimiento de evaluación de riesgo adelantado por la entidad, advirtió que éste se encuentra plenamente reglado en el Decreto 1066 de 2015 y se fundamenta en criterios técnicos diferenciados según la condición poblacional del evaluado, con el propósito de garantizar un análisis integral y ajustado a las particularidades de cada caso. En ese marco, las recomendaciones emitidas por el CERREM “no constituyen actos mecánicos ni de simple trámite, sino insumos de carácter colegiado que fortalecen la decisión final”³³.

5.3. Escrito de *amicus curiae* de ILEX Acción Jurídica³⁴

40. El 10 de septiembre de 2025, se recibió escrito de *amicus curiae* presentado por la organización ILEX Acción Jurídica, en el que se hace énfasis en el deber de protección de los liderazgos sociales y personas defensoras de derechos humanos. Además, se mencionan los retos que enfrenta el sistema de protección y se advierte que éste presenta fallas estructurales y funciona en permanente vulneración del derecho al debido proceso administrativo.

41. Según la organización, las decisiones sobre asignación y modificación de esquemas de seguridad carecen de motivación suficiente, desconocen la presunción de riesgo para liderazgos sociales e ignoran la información provista por el Sistema de Alertas Tempranas. También se menciona la ausencia de enfoques diferenciales reales y, en especial, de un enfoque étnico-racial en los procedimientos de la UNP; lo que profundiza la ineficacia de las medidas frente a liderazgos como los afrodescendientes.

42. Según los hallazgos de la organización, los siguientes son algunos de los problemas estructurales que presenta el sistema de protección: (i) invisibilidad estadística; “que pone en riesgo a los liderazgos en tanto se omiten condiciones diferenciadoras de cada caso o solicitud que se hace al sistema, y en consecuencia también genera un trato homogéneo y estandarizado que no se compadece con las condiciones materiales y reales de los contextos de riesgos”; (ii) homogeneización de esquemas de protección; “los esquemas asignados por la UNP suelen limitarse a escoltas, chalecos y vehículos blindados, sin tener en cuenta prácticas culturales, territoriales o comunitarias” y “en contextos afrodescendientes, estos esquemas pueden incluso generar mayor exposición y debilitamiento de procesos colectivos”; (iii) falta de coordinación institucional y de articulación con las alertas tempranas; “el 75 % de las alertas tempranas no son atendidas, lo que muestra una desconexión grave entre los sistemas de

³² Expediente digital, archivo “OFI-2025-00025571”.

³³ Ibidem.

³⁴ Expediente digital, archivo “AMICUS CURIAE - DEFENSORES - T11.039.694”.

prevención (Defensoría del Pueblo) y las medidas de la UNP que se reducen a ser un mecanismo de reacción y no de prevención”.

43. Finalmente, frente al caso concreto, se considera que existe una vulneración del derecho al debido proceso y un incumplimiento del deber de diligencia del Estado; pues la indebida motivación técnica de las decisiones de la UNP genera que el beneficiario de las medidas de protección deba asumir la carga de la prueba y lo deja sin herramientas claras para rebatir la decisión tomada sobre su nivel de riesgo. Además, se advierte sobre el incumplimiento del deber constitucional del Estado de asegurar la protección reforzada en favor de los liderazgos y personas defensoras de derechos humanos del país. En ese sentido, se solicita que se la ordene a la UNP suministrar las medidas de protección pertinentes y necesarias a favor del accionante.

5.4. Respuesta de la Defensoría del Pueblo³⁵

44. Mediante escrito recibido el 15 de septiembre de 2025, la Defensoría del Pueblo informó que, de acuerdo con la información remitida por la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH, en el periodo comprendido entre los años 2020 y 2024 se emitieron las siguientes alertas tempranas relacionadas con *el municipio de Tenjo*: AT 022-20, AT 018-20, AT 039-20, AT 010-21, AT 005-22, AT 004-22, AT 019-23 y AT 004-24.

45. Precisó que cada una de esas alertas contiene el análisis de riesgos para la población civil en *Tenjo* y sus alrededores, en relación con la presencia y accionar de Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Armados Residuales (GAR), así como las recomendaciones dirigidas a las autoridades competentes. Con el escrito, la entidad anexó copias de cada una de ellas³⁶, así como de los informes de seguimiento correspondientes a las alertas AT 005-22³⁷ y AT 004-24³⁸.

³⁵ Expediente digital, archivo “202500407004716781”.

³⁶ Sin embargo, el despacho sustanciador no pudo abrir los archivos, por falta de permisos.

³⁷ “En la Alerta Temprana No. 005 de 2022, se presenta un escenario de riesgo para la provincia de Sumapaz (Cundinamarca), incluyendo los municipios de *Tenjo*, Viotá (Cundinamarca) e Icononzo (Tolima), donde se advierte una posible disputa por el control de los corredores estratégicos, lo cual no necesariamente supone un escenario de confrontación armada entre las estructuras o sus miembros, sino la implementación de acciones contra la población civil. En este sentido, la ocurrencia de homicidios, amenazas, desplazamientos forzados y atentados contra los habitantes de la localidad 20 (Sumapaz) del Distrito Capital, se relacionan con la legitimación social a través de la manipulación del discurso ideológico; en este caso, los repertorios de violencia se encaminan al control social en el territorio, por tanto, los grupos armados ilegales –GAI–, pretenden regular los comportamientos, imponer pautas de conducta, administrar la justicia, y de esta manera legitimar su presencia e injerencia”. Expediente digital, archivo “Informe de Seguimiento AT 005-2022 Bogotá”.

³⁸ “Se presenta una continuidad y persistencia del riesgo advertido en los territorios priorizados en la AT 046 de 2019 (Los Mártires, Santa Fe, Puente Aranda y La Candelaria); incluso un fenómeno de expansión de la criminalidad hacia territorios conurbados (Antonio Nariño, Tunjuelito, Chapinero, Teusaquillo y Barrios Unidos), lo que ha derivado en disputas por el control social y territorial entre estructuras locales de delincuencia, las cuales pueden tener acuerdos con grupos sucesores del paramilitarismo articulados al GAO/AGC contra grupos asociados a la OCT/Tren de Aragua. Esta disputa tiene un efecto en el aumento de delitos de alto impacto en las localidades advertidas, lo que representa una consumación del riesgo y la continuidad del escenario advertido. De este modo, y de acuerdo con el monitoreo realizado por el Sistema de Alertas Tempranas - SAT de la Defensoría del Pueblo, desde la emisión de la Alerta se han registrado hechos que evidencian la incidencia de grupos armados organizados como las autodenominadas AGC o EGC y la

5.5. Respuesta de la Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales³⁹

46. El 17 de septiembre de 2025, se recibió un escrito de la Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales. La entidad consideró que en el caso concreto se vulneraron los derechos fundamentales del accionante y para sustentar su postura, primero abordó el concepto de defensor de derechos humanos y recalcó que su protección “no se restringe a quienes ejercen un cargo específico, sino que se extiende a quienes, desde distintos espacios, contribuyen de manera efectiva a la promoción de derechos”⁴⁰.

47. En ese sentido, manifestó que, incluso después de la dejación de un cargo, “una persona puede seguir siendo identificada públicamente como defensora de derechos humanos debido a la visibilidad alcanzada y al impacto de su labor, usualmente de denuncia”. Esta permanencia simbólica y social implica que “los riesgos no desaparecen con el tiempo, sino que pueden mantenerse o incluso intensificarse, en particular cuando los contextos de violencia o confrontación se prolongan”.

48. Además, la entidad expuso las reglas jurisprudenciales sobre el deber reforzado de protección a defensores de derechos humanos y líderes sociales. Preciso que el deber estatal de protegerlas “constituye un mandato constitucional derivado de los derechos a la vida, la seguridad y la integridad personal, con una intensidad reforzada en contextos de riesgo extraordinario”; y exige que las decisiones de la UNP, y en particular las valoraciones de riesgo realizadas en el marco del CERREM, respondan a criterios de motivación suficiente, análisis integral y contextual, eficacia, proporcionalidad y participación activa de la persona afectada.

49. Frente al caso concreto, la Defensoría consideró que existió una vulneración del derecho al debido proceso del accionante y que los actos administrativos acusados carecen de motivación. Al respecto, resaltó que la UNP: (i) adoptó su decisión sin una deliberación clara o una argumentación que la sustentara; y (ii) le negó al accionante el acceso a documentos cruciales, como el informe del Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo (CTAR) y la copia de su propia entrevista de riesgo; por lo que el actor desconoce los argumentos jurídicos y técnicos que llevaron a la disminución de su esquema de protección, lo que le impide controvertir con argumentos sólidos la citada decisión.

50. Además, consideró que la UNP desconoció el precedente constitucional sobre los estándares en materia de protección a líderes y defensores de derechos humanos, pues la accionada no tuvo en cuenta la doble condición del

disputa por los micro corredores o líneas de movilidad de economías ilegales con grupos de crimen transnacional como el Tren de Aragua”. Expediente digital, archivo “Informe de Seguimiento AT 004-2024”.

³⁹ Expediente digital, archivo “Intervención Defensorial T-11039694 Caso Camilo” y “202500407005027061”.

⁴⁰ Ibidem.

accionante, dado que lo clasificó como exservidor público, sin tomar en cuenta su rol actual y de visibilidad como defensor de derechos humanos y líder social; lo que incidió en la valoración y, particularmente, en la inversión de la carga de la prueba en un caso donde pude haber activado la presunción constitucional de riesgo.

51. Advirtió que la UNP privilegió una matriz sobre un análisis contextual, pues la reducción del esquema de protección del actor “se sustentó en un cálculo porcentual derivado del instrumento estándar de valoración, que concluyó en la existencia de un riesgo extraordinario con intensidad disminuida (50,55%)”. Al privilegiar un resultado aritmético por encima de una valoración integral, la accionada desconoció la obligación de adoptar medidas idóneas, proporcionales y efectivas.

52. Señaló que la decisión de la UNP no tomó en consideración las Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo sobre riesgos extraordinarios en *Tenjo*⁴¹ y consideró que no resulta suficiente la referencia a mecanismos genéricos como la Línea Vida 103 como medida de protección, pues “estos no reemplazan un esquema robusto ni responden a un análisis contextualizado del riesgo”.

53. En ese orden de ideas, la entidad le solicitó a la Corte reiterar la vigencia de las reglas jurisprudenciales sobre protección reforzada y ordenar a la UNP realizar una nueva valoración integral y motivada del nivel de riesgo del accionante, que tenga en cuenta su condición de defensor de derechos humanos y líder social, así como los hechos sobrevinientes puestos en conocimiento de la entidad.

54. Además, pidió exhortar a la UNP y al CERREM para que fortalezcan sus protocolos de análisis de riesgo, de modo que integren de manera sistemática la información de contexto, las alertas tempranas, los enfoques diferenciales y la participación de las personas solicitantes, con el propósito de superar prácticas estandarizadas que limitan la eficacia de la protección. Por último, solicitó que, en el marco de la acción de tutela, la Corte establezca parámetros claros respecto del análisis de riesgo efectuado por el CERREM.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

55. La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para estudiar las decisiones judiciales descritas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991 y en virtud del Auto del 26 de junio de 2025, proferido por

⁴¹ En particular, “documentos como la AT 022-2013, la AT 010-2114, la AT 004-2215 y la más reciente AT 004-2416 han identificado amenazas graves para líderes sociales, defensores de derechos humanos y servidores públicos, derivadas de la presencia de estructuras armadas ilegales, economías criminales y fenómenos de estigmatización”.

la Sala de Selección Número Seis, que escogió el expediente de la referencia para revisión.

2. Presentación del caso

56. Le corresponde a la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional decidir sobre la acción de tutela interpuesta por un ex funcionario público que se desempeñó como Defensor del Pueblo; a quien la UNP le habría desmejorado su esquema de seguridad, al margen del procedimiento establecido en el Decreto 1066 de 2015. Según el actor, la accionada realizó una indebida valoración del riesgo y, además, no le dio acceso a la información que le habría servido de soporte para el análisis de su caso; circunstancias que habrían generado la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, petición, vida, protección, integridad e información.

57. Previo a definir el fondo del asunto, la Sala analizará si se satisfacen las exigencias de procedencia formal y solo en ese evento formulará el problema jurídico de fondo y la metodología de la decisión.

3. La acción de tutela cumple los requisitos de procedibilidad

58. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo constitucional de carácter residual, preferente y sumario, que fue creado para la protección judicial inmediata de los derechos fundamentales de la persona que lo solicita, directa o indirectamente, con ocasión de su vulneración o amenaza por parte de cualquier autoridad pública, o excepcionalmente de particulares. En ese sentido, dicho mecanismo se encuentra supeditado al cumplimiento de los requisitos de legitimación en la causa, inmediatez y subsidiariedad; pautas formales de procedibilidad, de las depende un pronunciamiento de fondo por parte del juez constitucional.

3.1. Legitimación en la causa

59. *Legitimación en la causa por activa.* Según se desprende de los artículos 86 de la Constitución Política y 10° del Decreto 2591 de 1991⁴², el titular de los derechos afectados o amenazados es quien, en principio, tiene la legitimidad para instaurar la acción de tutela. En ese sentido y frente al caso concreto, se constata que *Camilo* fue la persona que instauró, en nombre propio, la acción de tutela contra la UNP para la protección efectiva de sus derechos fundamentales; por lo que el requisito de legitimación en la causa por activa se encuentra satisfecho.

60. *Legitimación en la causa por pasiva.* Por otro lado, se encuentra legitimado en la causa por pasiva quien cuente con la aptitud o capacidad legal para responder a la acción y ser demandado, “bien sea porque es el presunto responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales o

⁴² “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

porque es el llamado a resolver las pretensiones”⁴³. Al respecto, se advierte que la UNP fue la entidad pública que, con su conducta, habría vulnerado los derechos fundamentales del accionante, pues en ejercicio de las competencias consagradas en el Decreto 4065 de 2011⁴⁴ y en el Decreto 1066 de 2015⁴⁵, modificado por el Decreto 567 de 2016⁴⁶, fue la que profirió los actos administrativos objeto de reproche, a través de los cuales modificó el esquema de protección del accionado.

61. Por su parte, la Defensoría del Pueblo (que fue vinculada al trámite de tutela, en sede de revisión) puede desarrollar acciones para remediar la presunta afectación de los derechos fundamentales invocados en la acción de tutela, teniendo en cuenta la importancia de su trabajo en torno a la prevención de situaciones de riesgo inminente para la población. En efecto, la Corte ha estimado que, al momento de decidir sobre la implementación del esquema de seguridad de un ciudadano, “la UNP debe tomar en consideración las alertas tempranas que emite dicha autoridad y explicar cómo pueden repercutir en la correspondiente valoración del nivel de riesgo”⁴⁷.

3.2. Inmediatez

62. La acción de tutela debe ser interpuesta dentro de un plazo justo, que resulte razonable de acuerdo con las circunstancias particulares del caso; condición de procedibilidad que busca evitar que se desvirtúe la naturaleza célere y urgente de dicho mecanismo o que se termine favoreciendo, a través de ella, la inseguridad jurídica⁴⁸.

63. Según la jurisprudencia constitucional, la valoración del plazo oportuno y justo se debe hacer en función de la actuación u omisión que motiva la acción de tutela. Por lo que “en ningún caso existe un término de caducidad de la acción de tutela o un plazo máximo a partir del cual el juez de tutela pueda entender, en abstracto, que el requisito se incumple”; sino que, se reitera, “el análisis del juez constitucional debe estar estrechamente atado a las circunstancias particulares del caso”⁴⁹.

64. Pues bien, en el caso concreto, la situación a la que se le atribuye el hecho vulnerador ocurrió con la expedición de la Resolución n.º 2533 del 22 de abril de 2024, mediante la cual la UNP modificó las medidas de protección del accionante. Si bien entre esa fecha y la interposición de la acción de tutela (que tuvo lugar el 29 de enero de 2025) transcurrieron alrededor de nueve meses, lo cierto es que la presunta afectación a sus derechos fundamentales sigue vigente,

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia T-326 de 2024.

⁴⁴ “Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura”.

⁴⁵ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.

⁴⁶ “Por el cual se modifican algunos artículos del Capítulo 2, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.

⁴⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-123 de 2023; en referencia a la Sentencia T-111 de 2021.

⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-087 de 2018.

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-401 de 2021.

pues desde entonces no se ha vuelto a evaluar su nivel de riesgo ni se han ajustado las medidas de protección.

65. Además, el accionante presentó derecho de petición el 13 de agosto de 2024, en el que solicitó la entrega de la documentación que le sirvió de soporte a la entidad para la reevaluación de su nivel de riesgo; solicitud que habría sido negada mediante correo electrónico del 2 de septiembre de 2024. En tal sentido, desde la fecha en que se materializó la presunta vulneración de las garantías fundamentales del accionante hasta la interposición de la acción de tutela, transcurrieron alrededor de cuatro meses; tiempo que se estima razonable de cara al análisis del requisito de inmediatez de la acción de tutela.

3.3. Subsidiariedad

66. La acción de tutela es residual y subsidiaria, por lo que solo procede como mecanismo principal de protección cuando no existe, dentro del ordenamiento jurídico, otro recurso judicial; o cuando se evidencia que el medio ordinario no es idóneo o eficaz en la garantía de los derechos amenazados o vulnerados⁵⁰. La tutela también procede como mecanismo transitorio de protección cuando el medio ordinario no es expedito para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, ante la prueba siquiera sumaria de su inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad⁵¹.

67. En ese orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha considerado que, en principio, la acción de tutela no procede contra los actos administrativos mediante los cuales la UNP modifica los esquemas de seguridad o protección de sus beneficiarios. Esto porque, en primer lugar, existen los recursos en vía administrativa y, en segundo lugar, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es, *prima facie*, el mecanismo judicial para controvertir ese tipo de decisiones.

68. Al margen de lo anterior, la Corte ha señalado que “cuando se abordan asuntos relacionados con esquemas o medidas de protección, la discusión no se limita a un simple juicio de legalidad de lo resuelto, pues involucra la protección urgente de la vida misma y la seguridad personal”⁵². Por ende, resultaría desproporcionado exigirle a quien se encuentra en riesgo de perder la vida el agotamiento de esa vía judicial, incluso si se solicitan medidas cautelares; pues su situación de seguridad podría agravarse mientras el medio de control se resuelve.

69. Bajo tal marco, la Sala estima que la acción de tutela objeto de análisis resulta procedente como mecanismo principal de protección, si se tiene en

⁵⁰ La jurisprudencia constitucional ha entendido que un mecanismo judicial ordinario es idóneo cuando aquel “es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales” mientras que, es eficaz siempre que sea “lo suficientemente expedito para atender dicha situación”. Corte Constitucional, Sentencia SU-379 de 2019.

⁵¹ Estas reglas de aplicación fueron desarrolladas en la Sentencia T-225 de 1993, las cuales se han convertido en un criterio jurisprudencial consolidado en esta Corporación.

⁵² Corte Constitucional, Sentencia T-305 de 2025; en referencia a la Sentencia T-123 de 2023.

cuenta que el actor se encuentra en una situación de riesgo extraordinario⁵³, de acuerdo con la última calificación que realizó la accionada en la Resolución n.º 2533 del 2024.

70. Además, a partir de un examen inicial, podría considerarse que dicho acto administrativo podría haber agravado la situación de riesgo en la que se encontraba el accionante, ante la desmejora de su esquema de protección al quitarle un vehículo convencional y una persona de protección. Tampoco puede desconocerse el hecho de que el actor habría tenido que restringir las actividades que realizaba en defensa de los derechos humanos, por considerar que no cuenta con suficientes garantías de seguridad.

71. Por las anteriores razones y advirtiendo que se encuentran en riesgo los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la seguridad personal del accionante, se estima que exigir el agotamiento de los mecanismos ordinarios de defensa judicial, en el caso concreto, resultaría desproporcionado.

72. Al margen de lo anterior, la Sala considera que la pretensión relacionada con el amparo del derecho de petición resulta improcedente por falta de subsidiariedad, pues el actor pudo acudir al recurso de insistencia regulado en el artículo 26 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Acorde con la jurisprudencia constitucional, dicho recurso está concebido “como un mecanismo de defensa de los derechos de petición y de acceso a la información pública cuando esta es denegada por autoridades o entidades del Estado, alegando que existe una reserva sobre la información requerida”⁵⁴.

73. De hecho el actor interpuso el recurso de insistencia, en una primera oportunidad, cuando la UNP se negó a entregarle la información relacionada con la valoración del riesgo, por ser reservada. Como resultado, la Sección Primera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca le ordenó a la accionada la entrega de la información solicitada; lo que demuestra su eficacia e idoneidad. Por ende, en la parte resolutive de esta providencia, se declarará la improcedencia del amparo constitucional frente al derecho de petición.

4. Planteamiento del problema jurídico y estructura de la decisión

74. Superado el análisis de procedibilidad, le corresponde a la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico:

⁵³ “Que de conformidad a lo indicado en el numeral 4º del artículo 2.4.1.2.40. del Decreto 1066 de 2015, adicionado y modificado, el caso del (de la) señor(a) CAMILO (...) fue presentado ante el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM de Servidores y Exservidores Públicos, en sesión del 07/03/2024 (...) Que el citado cuerpo colegiado en virtud a lo dispuesto en el numeral 2º. del artículo 2.4.1.2.38C. de la norma pluricitada, validó el nivel del riesgo del (de la) señor(a) CAMILO, como EXTRAORDINARIO”. Expediente digital, archivo “PRUEBA_29_1_2025, 7_43_02.pdf”, pp. 6 y 7.

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-482 de 2024.

¿Vulnera la Unidad Nacional de Protección (UNP) los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, vida, seguridad e integridad personal de un ex funcionario público que se desempeñó como Defensor del Pueblo al desmejorar su esquema de protección tras la dejación del cargo, sin una aparente valoración del riesgo?

75. Para resolver esta cuestión, la Sala se pronunciará sobre: (i) el derecho a la seguridad personal; (ii) la especial protección constitucional de las personas que integran la población líder y defensora de derechos humanos; (iii) el deber de protección del Estado en relación con la vida y la seguridad personal de los servidores y ex servidores públicos; y (iv) el derecho al debido proceso administrativo en el marco del procedimiento de calificación de riesgo a cargo de la Unidad Nacional de Protección. Finalmente, la Corte (iv) analizará el caso concreto y adoptará las medidas que correspondan.

5. El derecho a la seguridad personal

76. El derecho a la seguridad personal es una manifestación del derecho a la dignidad humana que surge de la obligación estatal de proteger la vida y la integridad física de las personas, así como del deber de asegurar la convivencia pacífica (arts. 2º y 11 de la Constitución Política). Además, el referido derecho emana de algunos instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 7.1), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9.1) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 3)⁵⁵.

77. Acorde con la jurisprudencia constitucional, el derecho a la seguridad personal tiene tres dimensiones a partir de las cuales puede ser entendido como: (i) un valor constitucional, “en tanto se constituye en uno de los elementos del orden público que garantiza las condiciones necesarias para que todas las personas puedan ejercer sus derechos y libertades individuales”; (ii) un derecho colectivo, “pues cubre a toda la comunidad cuando están en riesgo bienes jurídicos colectivos, como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica”; y (iii) un derecho fundamental, “en la medida en que está íntimamente ligado a la dignidad humana, la vida y la integridad personal”⁵⁶.

78. Además, se ha dicho que su amparo busca mitigar “los peligros que se presenten respecto a la integridad de un sujeto, más allá de las dificultades comúnmente asociadas a la convivencia dentro de cualquier comunidad”⁵⁷. De manera que “no es una garantía de inmunidad frente a cualquier contingencia,

⁵⁵ En la Sentencia T-305 de 2025 se precisó que tales instrumentos internacionales “(...) se integran a la Constitución, por vía del bloque de constitucionalidad contemplado en el artículo 93.1 de la Carta. En concreto, por vía del bloque en sentido estricto, toda vez que los referidos tratados fueron suscritos y ratificados por el Estado y versan sobre derechos humanos”.

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-107 de 2025; en referencia a las sentencias T-719 de 2003 y T-314 de 2023.

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-305 de 2025.

riesgo o peligro”⁵⁸; pues el deber de protección del Estado solo se activa cuando el riesgo adquiere la connotación de extraordinario o extremo. Es decir, cuando se trata de un riesgo que ninguna persona tiene el deber de soportar, en razón del principio de distribución equitativa de las cargas públicas, o ante la existencia de una amenaza extraordinaria, grave e inminente a la vida e integridad personal⁵⁹.

79. La garantía del derecho a la vida, seguridad personal e integridad personal le impone al Estado una serie de deberes específicos que consisten en: (i) identificar el riesgo y advertirle a los afectados, oportuna y claramente, sobre su existencia; (ii) valorar las características y el origen del riesgo identificado, con fundamento en un estudio cuidadoso, detallado y debidamente motivado de cada caso; (iii) definir oportunamente medios y medidas de protección específicas, adecuadas y suficientes para evitar su materialización; (iv) asignar oportunamente los medios y adoptar las medidas, con miras a lograr una protección eficaz; (v) evaluar periódicamente la evolución del riesgo y tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución; (vi) responder de manera efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo y adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos; (vii) no adoptar decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas⁶⁰.

80. En ese sentido, le corresponde al Estado, a través de la Unidad Nacional de Protección (UNP), “definir los mecanismos de protección específicos y necesarios para evitar la consumación de un daño, especialmente cuando se trata de personas que por su actividad están expuestas a un nivel de amenaza mayor”. Como se verá a continuación, la jurisprudencia constitucional “ha identificado grupos de personas que por razón de sus actividades, labores y funciones desempeñadas se exponen a un nivel mayor de riesgo o amenaza que el resto de la población”; por lo que requieren de una protección especial por parte del Estado⁶¹.

6. La especial protección constitucional de las personas que integran la población líder y defensora de derechos humanos

81. En la jurisprudencia constitucional, los conceptos de “líder social” y “defensor de derechos humanos” han sido comprendidos como categorías interpretativas amplias y flexibles que, en ocasiones, se emplean como sinónimos. Por ejemplo, en la Sentencia T-469 de 2020, los describió como personas que “reciben el reconocimiento de su comunidad para dirigir, orientar y coordinar procesos colectivos que mejoran la calidad de vida de la gente, defienden sus derechos con el fin de construir sociedades más justas e igualitarias, a través de iniciativas diversas, como la protección del medio ambiente, la recuperación del territorio, la participación política o los derechos de las víctimas”.

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-528 de 2024.

⁵⁹ Ibidem. Cfr. Corte Constitucional, sentencias T-719 de 2003 y T-411 de 2018.

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-432 de 2024; en referencia a la Sentencia T-030 de 2016.

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia T-305 de 2025.

82. En la Sentencia SU-546 de 2023, la Corte los entendió como categorías equivalentes y resaltó que su identificación se encuentra ligada a la ejecución de “labores de defensa y/o su liderazgo reconocido por una comunidad, organización o colectivo en favor de esta”⁶²; con independencia de elementos formales como la pertenencia a una organización o la existencia de una remuneración⁶³.

83. Teniendo en cuenta la naturaleza de sus actividades, la Corte los ha catalogado como sujetos de especial protección constitucional; lo que se debe, en gran medida, al rol que desempeñan dentro de sus comunidades. En efecto, “dicha protección no solo es fundamental para garantizar sus derechos individuales, sino también para preservar el carácter pluralista del Estado”, pues la persecución y asesinato de tales sujetos repercute en la colectividad y conlleva un “grave retroceso en la consolidación del país como una república auténticamente democrática”⁶⁴.

84. Por ende, el Estado tiene el deber reforzado de garantizar sus derechos ya que, por la naturaleza de sus ocupaciones y el contexto político y social colombiano, los líderes sociales y defensores de derechos humanos se ven expuestos a graves peligros que atentan contra su vida, integridad y seguridad personal. En efecto, se ha evidenciado que dicha población ejerce su liderazgo en zonas afectadas por la violencia y “debido a su labor de denuncia y defensa de los sectores más vulnerables o del interés colectivo, son objeto de amenazas y ataques”⁶⁵.

85. De acuerdo con el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, estas se enfrentan a diversas formas de violencia como, por ejemplo, la estigmatización, los ataques y hostigamientos, las amenazas y los asesinatos selectivos⁶⁶; “hechos que afectan gravemente la continuidad de las formas de organización social, la participación en los escenarios y proyectos estatales, y pueden generar el silenciamiento de las luchas por la reivindicación de los derechos”⁶⁷. Por su parte, según el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) en el año 2024 fueron asesinadas 173 líderes sociales y, en lo que va del año 2025, se registraron los asesinatos de 109 líderes sociales y 31 firmantes del Acuerdo de Paz⁶⁸.

⁶² Corte Constitucional, Sentencia SU-546 de 2023.

⁶³ Esta posición también ha sido adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cfr. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, Corte IDH, Sentencia de 28 de agosto de 2014, Serie C No. 283, párr. 129; caso Luna López vs. Honduras, Corte IDH, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 10 de octubre de 2013, Serie C No. 269, párr. 122.

⁶⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-091 de 2025.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia”, 2019. Documento electrónico disponible en: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf>

⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-457 de 2025.

⁶⁸ Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), “Líderes sociales, defensores de DDHH y firmantes de acuerdo asesinados en 2024 y 2025”. Documento electrónico disponible

86. Las anteriores circunstancias ponen de manifiesto la necesidad de aplicar un estándar reforzado en la valoración del riesgo de quienes se desempeñan como líderes sociales o defensores de derechos humanos, y de garantizar medidas proporcionales a los escenarios de amenaza. Para estos efectos, la jurisprudencia constitucional les ha atribuido una presunción de riesgo en virtud de la cual, en el marco del trámite de medidas de protección en cabeza de la UNP al que se hará referencia más adelante, la entidad debe asumir la carga probatoria y adoptar “un papel más activo en la comprobación del riesgo que se cierne sobre la persona”⁶⁹.

87. En ese sentido, solo puede desvirtuarse la presunción del riesgo tras la elaboración de estudios técnicos, detallados, rigurosos y debidamente motivados de seguridad; y, ante cualquier duda razonable sobre el nivel de riesgo, la UNP debe aplicar el principio preventivo de *pro persona*, interpretando “la situación de forma favorable a los derechos a la seguridad, la vida y la integridad de la persona, sobre todo si ya gozaba de un esquema de protección por riesgo extraordinario”⁷⁰.

7. El deber de protección del Estado en relación con la vida y la seguridad personal de los servidores y ex servidores públicos.

88. Según se desprende de los artículos 123 y 125 de la Constitución Política, los servidores públicos son las personas que ejercen, a cualquier título, una función pública y; en tal virtud, “ostentan dicha condición los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, así como las personas vinculadas al Estado mediante relaciones laborales especiales, según lo determine el legislador”. Además, las actividades que desarrollan en ejercicio de su cargo, “son por esencia y definición funciones públicas, pues están dirigidas a contribuir al logro de la prestación oportuna y eficaz de los cometidos públicos a cargo del Estado”⁷¹.

89. Dada la naturaleza de sus funciones, se ha reconocido que los servidores públicos pueden asumir riesgos especiales. En ese sentido, pueden ser objeto de protección en el ámbito de amparo del derecho a la seguridad personal “en el evento que se llegue a acreditar directa o indiciariamente condiciones que extralimiten la normalidad de los peligros o riesgos a que están expuestos, (bien sea por la ubicación del lugar en donde realiza sus actividades, por las circunstancias del conflicto interno, o por la naturaleza de las funciones que estaban a su cargo), en aras de garantizar la vida y la integridad de los mismos”⁷².

en: <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2024/>

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-305 de 2025; en referencia a las sentencias T-924 de 2014, T-473 de 2018 y T-469 de 2020.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Corte Constitucional, Sentencia C-563 de 1998.

⁷² Corte Constitucional, Sentencia T-224 de 2014.

90. En efecto, “en algunos casos se exige como carga ciudadana, fundada en el principio de solidaridad, que las personas asuman ciertos riesgos especiales, por fuera de los ordinarios que se predicen para toda la comunidad”. Acorde con la jurisprudencia constitucional, estos riesgos pueden subyacer a la prestación de los servicios públicos, “ya sea respecto de las personas que se benefician de los mismos o en relación con los individuos encargados de su prestación, es decir, los servidores públicos”⁷³.

91. Frente a este último punto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que “las actividades que realizan algunos funcionarios envuelven un mayor nivel de riesgo”; sin embargo, a tales sujetos “no se les puede exigir conductas heroicas respecto a la integridad de sus derechos fundamentales, de donde resulta que siempre que las cargas que deban asumir por razón de sus funciones envuelvan exigencias innecesarias, el deber de solidaridad que están llamados a cumplir debe ceder a su favor, permitiéndoles reclamar de las autoridades competentes los mecanismos imprescindibles para la preservación de sus derechos y en especial el de la seguridad personal”⁷⁴.

92. Ahora bien, en algunos casos, los riesgos para la seguridad de una persona persisten después de haber dejado su cargo como funcionario público. La finalización de sus funciones no elimina, *per se*, los peligros que puedan afectar su vida o integridad personal. Estos riesgos pueden mantenerse, disminuirse o incluso aumentar o intensificarse. La falta de protección adecuada para los ex servidores públicos puede hacerlos vulnerables a ataques contra su vida o la de sus familiares. Por ello, es fundamental que el Estado implemente medidas oportunas, apropiadas, efectivas y demostrables para garantizar la seguridad de estas personas en cualquier momento. Esto, desde luego, es coherente con el mandato del artículo 2 de la Constitución, según el cual, “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades”.

93. En línea con lo anterior, el artículo 2.4.1.2.6. del Decreto 1066 de 2015 no solo incluye a los servidores públicos dentro de los sujetos de protección, sino también a los “ex servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno nacional” y a los “ex servidores públicos que hayan ocupado alguno de los cargos públicos enunciados en el artículo 2.4.1.2.7.”; entre los cuales se encuentra el cargo de Defensor del Pueblo. Ello, teniendo en cuenta la representatividad, visibilidad y liderazgo que ese tipo de cargos pueden generarle a una persona, así como los riesgos inherentes al ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, en un contexto caracterizado por la exacerbación del conflicto armado.

8. El derecho al debido proceso administrativo en el marco del procedimiento de calificación de riesgo a cargo de la Unidad Nacional de Protección (UNP)

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ibidem.

94. La UNP fue creada en el Decreto 4065 de 2011⁷⁵ para determinar el nivel de riesgo al que se encuentran expuestas las personas y, en virtud de ello, adoptar las medidas de prevención, protección y urgencia correspondientes para salvaguardar sus derechos fundamentales.

95. El procedimiento ordinario del programa de protección a cargo de la UNP se encuentra recogido en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015 y por tratarse de un trámite administrativo, se encuentra amparado por las garantías que se desprenden del derecho al debido proceso; como el principio de legalidad, el derecho de defensa y contradicción, el deber de motivación, el principio de publicidad, el derecho a impugnar las decisiones y el plazo razonable.

96. No obstante, en los últimos años, la Corte ha identificado un patrón de conducta en el que ha incurrido la UNP, en virtud del cual ha venido afectando el derecho al debido proceso de los beneficiarios de las medidas de protección; por la falta de información oportuna a los solicitantes sobre su porcentaje de nivel de riesgo en cada uno de los parámetros evaluados; la falta de consideración al contexto territorial al que están expuestos los actores; la falta de incorporación de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo en el análisis de calificación del riesgo; y la falta de garantía del derecho de defensa y contradicción de quienes tienen su vida e integridad física en riesgo⁷⁶.

97. Por ejemplo, en la Sentencia SU-546 de 2023, la Corte advirtió como problemática del derecho al debido proceso la ausencia de motivación técnica en el reconocimiento del grado de protección, así como las deficiencias en la fundamentación de las decisiones que reducen el nivel de protección originalmente otorgado. En respuesta, se ha desarrollado una línea jurisprudencial sólida frente al deber de motivación de la UNP, en virtud del cual se le exige exponer, de manera suficiente, razonada, congruente, clara, detallada y precisa, las razones de hecho y de derecho que fundamentan su decisión⁷⁷. Las siguientes son cuatro subreglas jurisprudenciales que se encuentran sintetizadas en la Sentencia T-432 de 2024:

- (i) “La evaluación del nivel del riesgo del solicitante debe estar fundada y soportada en un examen integral e individualizado de todos los factores de riesgo y amenaza relevantes a los que se enfrenta el peticionario”⁷⁸.

⁷⁵ “ARTÍCULO 1°. Creación y Naturaleza Jurídica de la Unidad Nacional de Protección (UNP). Créase la Unidad Administrativa Especial del orden nacional, denominada Unidad Nacional de Protección (UNP), con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior, hará parte del Sector Administrativo del Interior y tendrá el carácter de organismo nacional de seguridad”.

⁷⁶ Corte Constitucional, sentencias T-123 de 2023, T-314 de 2023, T-432 de 2024, T-528 de 2024, T-457 de 2024, T-107 de 2025, T-258 de 2025, T-305 de 2025.

⁷⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-432 de 2024; en referencia a la Sentencia T-123 de 2023.

⁷⁸ “Al llevar a cabo la calificación del riesgo, la UNP debe tener en cuenta todas las variables descritas y realizar un análisis pormenorizado e integral de las mismas, con fundamento en estudios técnicos que permitan determinar su naturaleza, alcance e intensidad”. Corte Constitucional, Sentencia T-432 de 2024.

- (ii) “La UNP tiene la obligación de precisar el puntaje que asignó a cada una de las variables de la matriz de calificación y especificar el porcentaje de riesgo ponderado que arroje la evaluación”⁷⁹.
- (iii) “La UNP debe adoptar medidas de protección que sean idóneas y eficaces”⁸⁰.
- (iv) “La UNP debe aplicar el principio de enfoque diferencial (...) cuando los peticionarios tengan la calidad defensores de derechos humanos”⁸¹.

98. Ante el incumplimiento de algunas de las anteriores subreglas derivadas del deber de motivación de los actos administrativos proferidos por la UNP, el juez constitucional debe amparar los derechos fundamentales del actor y, además, puede emplear algunos de los siguientes remedios: (i) ordenar la expedición de nuevos actos administrativos en los que se reevalúe el nivel de riesgo, conforme a las exigencias de motivación; y (ii) restablecer las medidas de protección y esquemas de seguridad⁸².

99. En síntesis, la UNP está obligada a justificar de manera rigurosa y detallada sus decisiones. Exigencia que cumple al menos dos funciones constitucionales importantes: (i) prevenir actos arbitrarios o abusos de poder por parte de la entidad, ya que le exige fundamentar sus actuaciones en razones lógicas y justificadas; y (ii) garantizar que la persona afectada cuente con todas las garantías sustanciales y procedimentales necesarias para defender sus intereses, en caso de que decida impugnar la decisión.

100. Esto último es muy importante cuando se adoptan decisiones sobre seres humanos y ha sido denominado en otros contextos como el *principio de*

⁷⁹ “Esta exigencia busca garantizar el derecho de contradicción del solicitante y, en concreto, la posibilidad de [contar con] todos los elementos para controvertir las determinaciones [de la UNP] ante las instancias judiciales. La Corte Constitucional ha enfatizado que, para cumplir con esta exigencia de motivación, no basta con hacer una referencia a las conclusiones del informe del CTAR ni a las recomendaciones de la sesión técnica del CERREM. La UNP debe presentar las razones que soportan la decisión y valorar de manera técnica y específica las particularidades del caso y el contexto en que se encuentra”. Corte Constitucional, Sentencia T-432 de 2024; en referencia a las sentencias T-111 y T-239 de 2021, T-123 y T-314 de 2023.

⁸⁰ “La Corte Constitucional ha enfatizado que, en principio, la reducción de los esquemas de seguridad debe fundarse en una disminución relevante y probada del nivel de riesgo. En este sentido, las reducciones de esquemas de seguridad que respondan a disminuciones no sustanciales del nivel de riesgo, en principio desconocen el derecho fundamental al debido proceso y, en algunos casos, amenazan los derechos a la seguridad e integridad personales de los peticionarios”. Corte Constitucional, Sentencia T-432 de 2024; en referencia a las sentencias T-239 de 2021, T-123 y T-314 de 2023.

⁸¹ “De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el enfoque diferencial implica, entre otras, que existe una presunción de riesgo a favor de ciertas personas o grupos”. Corte Constitucional, Sentencia T-432 de 2024.

⁸² Conforme a la jurisprudencia constitucional, este remedio sólo es procedente si se demuestra que: “(i) las personas están categorizadas con riesgo extraordinario; (ii) existen pruebas de la situación apremiante del accionante o hay elementos suficientes para concluir que el riesgo al que está sometido así lo amerita; (iii) la amenaza proviene de agentes o factores que previamente materializaron esos riesgos; (iv) se comprueban circunstancias no valoradas por la entidad; (v) la adopción de medidas de protección por organismos como la CIDH y/o (vi) la UNP no motivó adecuadamente por qué es necesaria la disminución de algunas medidas de protección pese a que el porcentaje del nivel de riesgo no varió o lo hizo de forma poco significativa”. Corte Constitucional, Sentencia T-432 de 2024.

explicabilidad. La ONU, por ejemplo, en un informe de 2023, refiriéndose al uso de la inteligencia artificial para tomar decisiones, señaló que dentro del marco del *principio de explicabilidad*: “es necesario que las personas conozcan qué datos se utilizaron para tomar una decisión que les afecte y cuál fue la lógica utilizada para llegar a ella. Tener acceso a esta información, entre otros aspectos, le servirá a la persona afectada para saber si la decisión tomada a su respecto es correcta y, en caso de no serlo, poder defenderse. En otras palabras, esa información es necesaria para garantizar el debido proceso porque será prueba para debatir las posibles imprecisiones o injusticias generadas contra una persona”⁸³.

101. Concluyó lo siguiente la citada organización: “la explicabilidad y la transparencia demandan claridad, completitud, veracidad, imparcialidad y publicidad de las decisiones adoptadas (...) y de la lógica, método o razonamiento para tomar decisiones sobre los seres humanos (...). La explicabilidad y la transparencia se oponen, desde luego, a la opacidad, la oscuridad, el engaño, la mentira y el abuso del poder”⁸⁴.

9. Análisis del caso concreto

102. A partir de las anteriores consideraciones, la Sala analizará si la UNP vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, vida, seguridad e integridad personal del accionante, al desmejorar su esquema de seguridad, sin una aparente valoración del riesgo.

103. Para estos efectos, primero se determinará si, en el caso concreto, existió una indebida valoración del riesgo por no haber efectuado un análisis de la situación del accionante desde la perspectiva de los riesgos que enfrenta la población líder y defensora de derechos humanos. Luego, se abordará la presunta violación del derecho al debido proceso, por la falta de motivación de los actos administrativos objeto de reproche, y se determinará si dicha conducta afectó el ejercicio de otros derechos fundamentales; como los derechos a la vida, seguridad e integridad personal del actor.

9.1. Sobre la indebida valoración del riesgo, en el caso concreto

104. Según se desprende del expediente, la valoración del riesgo del accionante se hizo bajo su condición de “Ex Servidores Públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de DDHH o de paz del Gobierno Nacional” y de “Ex Defensor Nacional del Pueblo”. En su concepto, dicha circunstancia condujo a una indebida valoración del riesgo, pues su caso debió ser estudiado desde la perspectiva de los peligros que enfrenta la población líder y defensora de derechos humanos.

⁸³ ONU, documento A/78/310 del 30 de agosto de 2023: “Principios de transparencia y explicabilidad en el tratamiento de datos personales en la inteligencia artificial”. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la privacidad, Ana Brian Nougères. Numeral 50, p. 17

⁸⁴ ONU, documento A/78/310 del 30 de agosto de 2023: “Principios de transparencia y explicabilidad en el tratamiento de datos personales en la inteligencia artificial”. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la privacidad, Ana Brian Nougères. Conclusión d) del numeral 63 p. 21

105. Al respecto, el actor precisó que, como Defensor del Pueblo, defendió, promocionó, protegió y divulgó los derechos humanos, las garantías y libertades de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos residentes en el exterior. Además señaló que, concluido su periodo constitucional, continuó sus labores en defensa de los derechos humanos, desde otros escenarios: (i) se desempeñó como relator ante las Naciones Unidas del Informe “Para el esclarecimiento de lo ocurrido en *Tenjo, los días 4 y 5 de enero de 2007*”⁸⁵, en el que se documentó la muerte de varias personas que describió como una masacre con responsabilidades atribuibles a miembros de la Policía Nacional; y (ii) ha venido ejerciendo, de manera independiente, diversas acciones encaminadas a proteger los derechos humanos de los colombianos.

106. Igualmente, la Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales reconoció la diversidad de formas en que se ejerce la defensa de los derechos, desde la denuncia institucionalizada hasta el liderazgo comunitario, subrayando que todas estas manifestaciones merecen protección por su exposición a riesgos diferenciales. De este modo, argumentó que la categoría de defensor o defensora de derechos humanos tiene un alcance amplio que trasciende la condición laboral, el cargo desempeñado o la permanencia en un rol específico.

107. Sin desconocer el carácter amplio y flexible de la categoría de población líder y defensora de derechos humanos, la Sala considera que, en el caso concreto, no existen suficientes elementos que permitan considerar que el accionante debió ser calificado como líder y defensor de derechos humanos en el procedimiento de evaluación a cargo de la UNP, conforme se explica a continuación.

108. En primer lugar y sin excluir la posibilidad de que los funcionarios públicos puedan ser catalogados como defensores de derechos humanos⁸⁶, se advierte que al momento de la evaluación del riesgo, el accionante ya no se desempeñaba como Defensor del Pueblo; por lo que las actuaciones que desarrolló bajo ese mandato no determinan la calidad que habría tenido como líder y defensor de derechos humanos, cuando fue calificado.

⁸⁵ Documento electrónico disponible en: www.informetenjo.com

⁸⁶ Al respecto, es preciso tener en cuenta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que “la calidad de defensor de derechos humanos radica en la labor que se realiza, con independencia de que la persona que lo haga sea un particular o un funcionario público”. En esa misma línea, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, ha resaltado que “pueden ser defensores cualesquiera personas o grupos de personas que se esfuercen en promover los derechos humanos, desde organizaciones intergubernamentales asentadas en las mayores ciudades del mundo hasta individuos que trabajan en sus comunidades locales”. De hecho los defensores “no sólo desarrollan su actividad en ONG y organizaciones intergubernamentales, sino que, en algunos casos, también pueden ser empleados del Estado, funcionarios públicos o miembros del sector privado”. Cfr. (i) Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Defensor de derechos humanos y otros vs. Guatemala”; y caso “Luna López Vs. Honduras”; (ii) Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, “Acerca de los defensores de los derechos humanos”. Documento electrónico disponible en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-human-rights-defenders/about-human-rights-defenders>

109. En ese sentido, era razonable que la UNP lo clasificara en la categoría de “Ex Servidores Públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de DDHH o de paz del Gobierno Nacional” y de “Ex Defensor Nacional del Pueblo”. Lo que permitiría valorar, razonablemente, “el cargo desempeñado en el nivel nacional, territorial o descentralizado; el tiempo en el ejercicio de sus funciones; los planes, programas y proyectos implementados; las amenazas asociadas al cumplimiento de su rol; el contexto de orden público en el cual ejercieron sus responsabilidades, y los avances de investigaciones relacionadas con dichas amenazas”⁸⁷.

110. En segundo lugar, el actor no precisó en qué consisten las acciones que ha venido ejerciendo, de manera independiente, para la protección de los derechos humanos de los colombianos. En este punto, solo aportó los enlaces a unas entrevistas que realizó como experto invitado, de las cuales no se desprende necesariamente su calidad de líder y defensor de derechos humanos⁸⁸.

111. Aunque la Sala no desconoce el trabajo del accionante en el campo de derechos humanos, lo cierto es que no todo el que realiza gestiones relacionadas con derechos humanos adquiere, *per se*, el estatus de defensor de derechos humanos para efectos de obtener una especial protección constitucional. Por ejemplo, la Constitución establece que es un deber ciudadano “defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica”⁸⁹; pero el sólo hecho de que una persona cumpla ese mandato constitucional no le confiere, automáticamente, el *status* o la categoría de “defensor de derechos humanos”, para efectos de obtener una especial protección constitucional⁹⁰.

112. En tercer lugar, frente a la Relatoría para el esclarecimiento de los hechos ocurridos los *días 4 y 5 de enero de 2007, en Tenjo*, la Sala advierte que ésta fue constituida como un mecanismo *ad hoc* para “impulsar la respuesta del Estado ante las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en el marco de la protesta social” y complementar “las labores investigativas de las autoridades judiciales y disciplinarias”, desde una perspectiva académica y extrajudicial⁹¹. Si bien, en principio, el papel del accionante como Relator, podría llegar a ubicarlo en la categoría de población líder y defensora de derechos humanos⁹²; se considera que, en la última valoración del riesgo, no le

⁸⁷ Expediente digital, archivo “OFI-2025-00025571”.

⁸⁸ “Entrevistas Camilo”, disponible en: www.entrevistascamilo.com

⁸⁹ Constitución Política, numeral 4 del artículo 95.

⁹⁰ Por ejemplo, cuando un profesional de la salud salva la vida de un paciente, al hacerlo protege un derecho fundamental, pero esto no le otorga, por ese solo acto, el reconocimiento como defensor de derechos humanos para lograr el fin indicado. Lo mismo ocurre con un abogado que presenta una acción de tutela para proteger el derecho a la igualdad de su cliente; estas acciones, si bien colaboran en la protección de derechos, no otorgan automáticamente el estatus de defensor de derechos humanos para obtener especial protección constitucional.

⁹¹ Relatoría Especial *para el esclarecimiento de los hechos ocurridos los días 4 y 5 de enero de 2007*, “Informe Final”, 2007. Documento electrónico disponible en: www.informetenjo.com

⁹² “La mayoría de los defensores de los derechos humanos desarrollan su actividad en el plano nacional o local, en defensa del respeto de esos derechos en sus propias comunidades y países (...) Sin embargo, algunos defensores actúan en el plano internacional o regional. Por ejemplo, pueden supervisar una situación regional o mundial en materia de derechos humanos y remitir información a mecanismos regionales o internacionales, incluidos los relatores especiales de la Comisión de Derechos Humanos y los órganos creados en virtud de

era exigible a la UNP realizar su calificación desde esta perspectiva, pues para ese momento el informe ya había sido presentado.

113. En conclusión, la Sala estima que no resulta irrazonable ni contrario a los postulados constitucionales generar criterios de priorización al momento de evaluar el nivel de riesgo de quien, desde la sociedad civil, realiza actividades en defensa de los derechos humanos; frente a quien, desde la institucionalidad y como servidor público, trabaja por ese mismo propósito. Sobre todo, si se tiene en cuenta: (i) la especial protección constitucional que se deriva de esa condición, la cual está instituida para proteger a las personas en situación de vulnerabilidad; y (ii) el deber de propender por el buen uso de los recursos públicos.

9.2. Sobre la vulneración del derecho al debido proceso, en el caso concreto

114. Según se explicó líneas arriba, la UNP vulnera el derecho fundamental al debido proceso administrativo cuando, en el marco del procedimiento de valoración del riesgo, incumple el deber de motivación de sus decisiones. Esto ocurre, entre otras cosas, cuando la entidad: (i) no realiza un examen integral e individualizado de todos los factores de riesgo y amenaza relevantes a los que se enfrenta el peticionario; (ii) no especifica el porcentaje de riesgo ponderado que arroje la evaluación; (ii) no adopta medidas de protección idóneas y eficaces; y (iii) no valora la incidencia de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo en la situación concreta del peticionario.

115. En ese entendido, en el caso concreto existen algunas razones que permiten concluir que la UNP omitió el deber de motivación de sus decisiones:

116. En **primer lugar**, resulta reprochable que las decisiones de la UNP se basen en sesiones del CERREM de Servidores y Exservidores Públicos en las que, como lo planteó el accionante, “solo se hace un llamado a lista, se verifica el quorum y se emite una recomendación”, sin el mínimo análisis de los factores de riesgo y amenaza relevantes a los que se enfrenta el peticionario.

117. En el caso concreto, según se desprende del audio y del acta de la sesión n.º 33 del 7 de marzo de 2024⁹³, solo se hizo referencia al nombre del actor, la población objeto de valoración, el periodo en el que se desempeñó como Defensor del Pueblo, la ciudad de residencia, el valor de la matriz anterior y de la matriz actual, el esquema vigente para ese momento y la recomendación del CTAR. Después se procedió con la votación, sin el más mínimo análisis de su situación particular.

tratados de las Naciones Unidas”. Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, “Acerca de los defensores de los derechos humanos”, documento electrónico disponible en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-human-rights-defenders/about-human-rights-defenders>

⁹³ Expediente digital, archivo “PRUEBA_29_1_2025, 7_43_18” y “PRUEBA_28_1_2025, 17_08_34.mp3”.

118. En **segundo lugar**, en la Resolución n.º 2533 de 2024 la UNP no le dio a conocer al actor su porcentaje de nivel de riesgo y mucho menos precisó el puntaje de cada una de las variables de calificación. En el referido acto administrativo la entidad solo hizo una referencia abstracta a las categorías mediante las cuales se clasifica el nivel de riesgo de una persona, pero no indicó expresamente la cifra asignada al accionante, como se evidencia a continuación:

“Que posterior a las actividades de campo, el analista encargado del desarrollo de la evaluación de riesgo, sistematizó la información analizada en el Instrumento Técnico Estándar de Valoración del Riesgo, que es el mecanismo concebido para valorar el riesgo, según lo expresado por la honorable Corte Constitucional, en cual determina tres tipos de resultados: ordinario, extraordinario o extremo, de acuerdo con la siguiente escala: hasta 49% (Riesgo Ordinario), de 50% a 79% (Riesgo Extraordinario) y 80% a 100% (Riesgo Extremo) (...)”⁹⁴.

119. En ese entendido, la accionada omitió uno de los parámetros de motivación que le permiten al beneficiario de las medidas de protección, tener todos los elementos de juicio para controvertir el nivel de riesgo asignado; afectando así el derecho de defensa y contradicción del actor, quien solo tuvo acceso a la calificación, tras la radicación de un derecho de petición y la interposición de un recurso de insistencia ante la Sección Primera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que ordenó la entrega de la información en la Sentencia del 4 de julio de 2024.

120. En **tercer lugar**, en la Resolución n.º 2533 de 2024, la UNP no ofreció parámetros objetivos ni transparentes para definir la desmejora en el esquema de seguridad del accionante. En efecto, no se explica como la modificación del puntaje de 51.66% a 50,55%, en la matriz de riesgo, justifica la modificación de su esquema de seguridad; el cual pasó de un vehículo convencional y una persona de protección a una persona de protección y un chaleco blindado.

121. Al respecto, la Corte Constitucional ha considerado que la UNP tiene el deber de adoptar medidas idóneas y eficaces en atención al riesgo del peticionario. De manera que “la reducción de los esquemas de seguridad debe fundarse en una disminución relevante y probada del nivel de riesgo”. Por su parte, las desmejoras que respondan a disminuciones no sustanciales del nivel de riesgo, “en principio desconocen el derecho fundamental al debido proceso y, en algunos casos, amenazan los derechos a la seguridad e integridad personales de los peticionarios”⁹⁵.

122. En **cuarto lugar**, la UNP omitió valorar la alerta temprana AT 004-24 del 21 de febrero de 2024, en la que la Defensoría del Pueblo identificó amenazas para servidores públicos, derivadas de la presencia de estructuras

⁹⁴ Expediente digital, archivo “PRUEBA_29_1_2025, 7_43_02.pdf”.

⁹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-432 de 2024; en referencia a las sentencias T-239 de 2021, T-123 y T-314 de 2023.

armadas ilegales y economías criminales⁹⁶. Acorde con la jurisprudencia constitucional, la UNP tiene la obligación de “valorar la incidencia de las alertas tempranas —de carácter general— emitidas por la Defensoría del Pueblo en la situación concreta —de carácter particular— del peticionario”; lo que implica el deber de “contrastar la información consignada en la alerta temprana con la situación del peticionario y, con fundamento en dicho examen, determinar su incidencia en la calificación del riesgo”⁹⁷.

123. Por último, las anteriores circunstancias no solo afectaron el derecho al debido proceso del actor, sino que también tuvieron un impacto en los derechos a la vida, seguridad e integridad personal. Recuérdese que, en defensa de tales derechos, al Estado le asiste la obligación de: identificar el riesgo y advertirle a los afectados, oportuna y claramente, sobre su existencia; valorar las características y el origen del riesgo identificado, con fundamento en un estudio cuidadoso, detallado y completo de cada caso; y definir oportunamente medios y medidas de protección específicas, adecuadas y suficientes para evitar su materialización⁹⁸.

10. Conclusiones y órdenes a proferir

124. La Corte considera que la UNP transgredió los derechos fundamentales al debido proceso, vida, seguridad e integridad personal de *Camilo*, al omitir el deber de motivación de los actos administrativos mediante los cuales desmejoró su esquema de seguridad.

125. Lo anterior, porque: (i) no realizó un examen integral e individualizado de todos los factores de riesgo y amenaza relevantes a los que se enfrentó el peticionario; (ii) no especificó el porcentaje de riesgo ponderado que arrojó la evaluación; (ii) no adoptó medidas de protección idóneas y eficaces; y (iii) no valoró la incidencia de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo en la situación concreta del peticionario.

126. Como medida para proteger efectivamente los derechos vulnerados, la Corte revocará la sentencia proferida en segunda instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca; en la que a su vez se revocó el fallo proferido por el Juzgado 008 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. y se negó el amparo constitucional. En su lugar, se ampararán los derechos fundamentales del actor y se dejará sin efectos la Resolución n.º 2533 de 2024.

127. Además, se le ordenará a la Unidad Nacional de Protección que, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la presente providencia, reevalúe el nivel de riesgo del accionante conforme a los requisitos previstos en el

⁹⁶ “Finalmente, se prevé la ocurrencia de amenazas, atentados contra su integridad y desplazamientos forzados intraurbanos de servidores públicos, que ven limitadas sus actividades por el ejercicio de control social que ejercen los GDO en las UPZ advertidas”. Expediente digital, archivo “AT 004-241”.

⁹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-432 de 2024.

⁹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-432 de 2024; en referencia a la Sentencia T-030 de 2016.

Decreto 1066 de 2015⁹⁹. La resolución que la UNP expida en virtud de este nuevo estudio de riesgo deberá cumplir con las exigencias de motivación desarrolladas por la jurisprudencia constitucional, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

128. En particular, la entidad deberá incluir en sus decisiones: (i) la relación de todas las circunstancias y elementos que incidan en el nivel de riesgo de la persona; (ii) un análisis pormenorizado e integral de los mismos, con fundamento en estudios técnicos que permitan determinar su naturaleza, alcance e intensidad, y con la asignación de un porcentaje de riesgo en cada uno de los parámetros evaluados; (iii) los motivos por los cuales es procedente o no implementar mecanismos individuales de protección; (iv) la identificación de las prevenciones a implementar; y (v) la justificación de por qué las mismas son idóneas para garantizar la seguridad del interesado. Lo anterior, teniendo en cuenta las alertas tempranas pertinentes, si las hubiere, y las circunstancias especiales que presente el solicitante.

129. También se le ordenará a la accionada que, en el término cinco días siguientes a la notificación de esta sentencia, restablezca el esquema de seguridad asignado a *Camilo*, conforme a lo consignado en la Resolución n.º 1167 de 2023¹⁰⁰. Este esquema estará vigente hasta tanto quede en firme el acto administrativo que notifique al accionante los resultados del nuevo estudio del nivel de riesgo, ordenado en el numeral inmediatamente anterior.

130. Por último, teniendo en cuenta la práctica reiterada de la UNP en el desconocimiento del derecho al debido proceso, por falta de motivación en sus decisiones, a la accionada se le ordenará que los estudios de riesgo para el otorgamiento, la modificación, ampliación, reducción o finalización de esquemas de protección cumplan las exigencias de motivación rigurosa, minuciosa y completa señaladas en esta providencia; y valoren la incidencia de las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo y/o identifiquen mecanismos eficaces de articulación con el Sistema de Alertas Tempranas (SAT).

III. DECISIÓN

⁹⁹ En casos análogos, la Corte ha adoptado este tipo de órdenes para dejar sin efectos actos administrativos de la UNP y realizar una nueva evaluación de riesgos. En la sentencia T-432 de 2024, por ejemplo, ordenó lo siguiente: “**SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS** las resoluciones 7303 de 2023, 9558 de 2023 y 7892 de 2024. En consecuencia, **ORDENAR** a la UNP que, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la presente providencia, lleve a cabo un estudio de riesgo del accionante conforme a los requisitos previstos en el Decreto 1066 de 2015. La resolución que la UNP expida en virtud de este nuevo estudio de riesgo deberá cumplir con las exigencias de motivación desarrolladas por la jurisprudencia constitucional, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. En particular, deberá (i) llevar a cabo una valoración integral, individualizada, suficiente y congruente de todas las variables de la matriz de calificación, (ii) precisar el puntaje que asignó a cada una de las variables y especificar el porcentaje de riesgo ponderado que arroje la evaluación y (iii) justificar de forma completa, clara y expresa la idoneidad y eficacia de las medidas de protección y esquema de seguridad que disponga.”

¹⁰⁰ La Sala considera necesario restablecer las medidas de protección consignadas en la Resolución n.º 1167 de 2023 y no las contempladas en la Resolución n.º 7628 de 2021 (como lo solicitó el accionante), al tratarse del acto administrativo que estaba vigente antes de la Resolución n.º 2533 de 2024, que se deja sin efectos en esta oportunidad.

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 4 de marzo de 2025, que revocó el fallo proferido por el Juzgado 008 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., el 11 de febrero de 2025, y negó el amparo constitucional. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, vida, seguridad e integridad personal de *Camilo*; y **DECLARAR LA IMPROCEDENCIA** del amparo del derecho de petición.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS la Resolución n.º 2533 de 2024 y **ORDENAR** a la Unidad Nacional de Protección (UNP) que dentro de los dos (02) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, reevalúe el nivel de riesgo del accionante conforme a los requisitos previstos en el Decreto 1066 de 2015 y a lo señalado en esta decisión.

La resolución que la UNP expida en virtud de este nuevo estudio de riesgo tendrá que cumplir con las exigencias de motivación rigurosa, minuciosa y completa desarrolladas por la jurisprudencia constitucional, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. En particular, la entidad deberá incluir en sus decisiones: (i) la relación de todas las circunstancias y elementos que incidan en el nivel de riesgo de la persona; (ii) un análisis pormenorizado e integral de los mismos, con fundamento en estudios técnicos que permitan determinar su naturaleza, alcance e intensidad, y con la asignación de un porcentaje de riesgo en cada uno de los parámetros evaluados; (iii) los motivos por los cuales es procedente o no implementar mecanismos individuales de protección; (iv) la identificación de las prevenciones a implementar; y (v) la justificación de por qué las mismas son idóneas para garantizar la seguridad del interesado. Lo anterior, teniendo en cuenta las alertas tempranas pertinentes, si las hubiere, y las circunstancias especiales que presente el solicitante.

TERCERO. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, dentro de los cinco (05) días siguientes a la notificación de esta sentencia, restablezca el esquema de seguridad asignado a *Camilo*, conforme a lo consignado en la Resolución n.º 1167 de 2023 de dicha entidad. Este esquema estará vigente hasta tanto quede en firme el acto administrativo que notifique al accionante los resultados del nuevo estudio del nivel de riesgo, ordenado en el numeral inmediatamente anterior.

CUARTO. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que los estudios de riesgo para el otorgamiento, la modificación, ampliación, reducción o finalización de esquemas de protección: (i) cumplan, entre otras, las exigencias de motivación rigurosa, minuciosa y completa señaladas en esta providencia; y

(ii) valoren la incidencia de las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo y/o identifiquen mecanismos eficaces de articulación con el Sistema de Alertas Tempranas (SAT).

QUINTO. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General