



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
-Sala Quinta de Revisión-

SENTENCIA T-107 DE 2025

Referencia: Expediente T-10.471.723

Asunto: Acción de tutela instaurada por *Josué* y *Joanna* en contra de la Unidad Nacional de Protección, la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, la Agencia Nacional de Reincorporación, la Procuraduría General de la Nación, la Oficina de Implementación del Acuerdo de Paz y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz

Magistrado ponente:
Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y los magistrados Miguel Polo Rosero y Jorge Enrique Ibáñez Najjar, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y 33 y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de la sentencia del 18 de julio de 2024, proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que declaró la improcedencia de la acción de tutela instaurada por *Josué y Joanna*, como presidente y secretaria general de la *Asociación Rosaria*.

Aclaración previa

El presente caso se relaciona con la seguridad personal de individuos que manifiestan estar siendo perseguidas por grupos armados al margen de la ley. Para proteger su derecho a la intimidad, de conformidad con lo dispuesto en la Circular Interna No. 10 de 2022 de esta Corporación y en los artículos 62 del Acuerdo 02 de 2015 y 21 de la Ley 1712 de 2014, la Sala ordenará suprimir de esta providencia y de su publicación los nombres, los datos y la información que permita la identificación de los actores. Por ese motivo, habrá dos ejemplares de esta providencia. En el ejemplar que se publique, se utilizarán nombres y datos ficticios que aparecerán en letra cursiva.

Síntesis de la decisión¹

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional revisó una acción de tutela interpuesta por *Josué y Joanna*, en su condición de presidente y de secretaria de la *Asociación Rosaria*. Los actores solicitan la protección de sus

¹ La Circular 01 de 2017 de la Corte Constitucional establece que los proyectos de providencia a cargo de la Sala Plena incluirán una síntesis de la decisión al final de la parte considerativa. No obstante, en este proyecto se ubica al inicio de la decisión para atender la pauta de lenguaje claro en cuanto organizar la información a partir de las necesidades de la ciudadanía y que, en el caso particular, la información más relevante es acerca de cuál fue la decisión adoptada por la Corte.

derechos fundamentales a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal, que consideran vulnerados por la referida unidad, al calificar su riesgo como ordinario, pese a las múltiples amenazas que habían recibido de parte del *grupo Galbadia* y del *grupo Trabia*

Al analizar la procedibilidad de la acción de tutela, la Sala constató que el presidente y la secretaria de la referida asociación tenían legitimidad en la causa por activa y que podían actuar en nombre propio y en representación de ese colectivo. Sin embargo, carecían de legitimidad para actuar como agentes oficiosos de *Isabel, Eduardo, Hugo, Miguel, Pedro, Leandro, Agnes y Catalina*, pues no existían factores que les imposibilitaran interponer una acción de tutela por sí mismos.

Al proseguir con el análisis, la Sala constató que se cumplía con los demás requisitos de procedibilidad, pues la conducta que se considera vulneradora de los derechos fundamentales se puede atribuir a la accionada; la acción de tutela se ejerció en un término razonable; y se cumplía con el requisito de subsidiariedad, en tanto (i) los firmantes de paz habían sufrido una vulneración masiva, generalizada y sistemática de sus derechos, lo que hacía urgente la intervención del juez constitucional, más aun tratándose de la necesidad de proteger la vida misma, y (ii) el hecho de que se hubiese declarado un Estado de Cosas Inconstitucional no vaciaba la competencia de las Salas de Revisión. Por el contrario, se concentraban en estudiar el reclamo constitucional particular, que se insertaba dentro de la situación macro de la que se ocupaba la Sala de Seguimiento. En otras palabras, las medidas impuestas en cada caso surgen de niveles distintos del asunto.

Superado el análisis de procedencia, la Sala estudió si los derechos fundamentales señalados por los actores habían sido o no vulnerados. Para este propósito, se refirió al deber de protección del Estado en relación con la vida y seguridad de las personas cuando se encuentran en situación de amenaza; al Estado de Cosas Inconstitucional por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes; y a la jurisprudencia relacionada con el debido proceso en los trámites de adopción de medidas de protección y calificación de riesgo realizados por la UNP.

A partir de los anteriores referentes, la Sala constató que la accionada había incurrido en varias omisiones al calificar el nivel de riesgo de *Josué*, de *Joanna* y de la *Asociación Rosaria*. Concretamente, no comunicó a los solicitantes el porcentaje de nivel de riesgo; no tuvo en cuenta el contexto territorial y violento que rodeaba al Municipio de *Bosquepinto*; no analizó las circunstancias relevantes dentro del marco establecido en la Sentencia SU-020 de 2022, que dio cuenta de la vulneración masiva y sistemática de los derechos de los signatarios del Acuerdo Final de Paz; no valoró el riesgo al que estaba sometida *Joanna*, y supeditó la verificación del riesgo extraordinario de la asociación a la consumación del daño que se buscaba evitar.

En virtud de lo anterior, la Sala Quinta de Revisión revocó la sentencia objeto de revisión y, en su lugar, amparó los derechos de los actores. En consecuencia, le ordenó a la accionada realizar nuevos estudios de nivel de riesgo en favor de los actores.

I. ANTECEDENTES

Hechos relevantes

1. *Josué* y otros excombatientes del *grupo Trabia* se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil. Actualmente, residen en *Bosquepinto*.
2. *Josué*, en su condición de presidente de la *Asociación Rosaria*, afirma que dichos firmantes han recibido amenazas de muerte de parte del *grupo Galbadia* y del *grupo Trabia*, especialmente, en contra de los miembros de la junta directiva de la asociación.
3. Específicamente relata que el 13 de febrero de 2023 los señores *Byron*, *Carlos*, *Jaime* y él fueron amenazados y declarados objetivos militares de parte de [algunos bloques] del *grupo Trabia* denominadas *Bloque Inaros* y *Bloque Escudo*.
4. El 16 de marzo de 2023, en un grupo de WhatsApp del que hacen parte los accionantes recibieron otro mensaje amenazante de parte del grupo que se hace llamar *Bloque Leviatán*, el cual adujo que realizaría una limpieza social contra líderes, vendedores de droga, violadores y venezolanos.

5. *Josué* afirma que la Unidad Nacional de Protección, en adelante UNP, decidió levantarle el esquema de protección que tenía hasta el 4 de enero de 2023. No obstante, debido a una acción de tutela que interpuso, se le otorgó de nuevo escolta.
6. El 27 de septiembre de 2023, la subdirección especializada de la UNP decidió levantarle a *Josué* su esquema de seguridad, al considerar que su nivel de riesgo era ordinario.
7. El 16 de enero de 2024, recibió un sobre con un mensaje en el que el *grupo Galbadia* amenazaba de muerte a los miembros de la *Asociación Rosaria* y a él como presidente.
8. El 30 de mayo de 2024, se recibieron varios mensajes de texto, advirtiéndoles que debían salir de la “*zona de riesgo*” en un plazo de 72 horas.
9. Si bien *Josué* había solicitado en varias oportunidades a la UNP la implementación de medidas de protección para salvaguardar su vida e integridad física, hasta la fecha de presentación de la demanda de tutela, la orden de trabajo a través de la cual se estaba evaluando su situación de riesgo no había sido definida.

Trámite procesal

10. ***La demanda de tutela.*** El 6 de junio de 2024, *Josué* y *Joanna*, como presidente y secretaria general de la *Asociación Rosaria*, instauraron una acción de tutela en contra de la UNP, la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, la Agencia Nacional de Reincorporación, en adelante ANR, la Procuraduría General de la Nación, en adelante PGN, la Oficina de Implementación del Acuerdo de Paz y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, con el fin de que se protegieran sus derechos fundamentales a la seguridad personal y colectiva, al debido proceso, a la igualdad, a la no discriminación, a la paz y a la libre locomoción. Esto, con ocasión de la omisión de la UNP de implementar las medidas de protección tendientes a salvaguardar su vida e integridad personales. De igual forma, expresaron actuar como agentes

oficiosos y “*en representación*” de sus compañeros *Isabel, Eduardo, Hugo, Miguel, Pedro, Leandro, Agnes y Catalina*.

11. Particularmente, expresan que todos son firmantes del Acuerdo Final de Paz. Aunque pertenecieron al partido político *Serenada*, se retiraron y crearon la *Asociación Rosaria*. Asimismo, aseguran que son “*activistas políticos, líderes sociales, defensores de DD.HH, firmantes del acuerdo de paz, líderes ambientalistas y líderes campesinos al ser parte de la Asociación Rosaria*”.²

12. En vista de lo anterior, solicitaron como medida provisional ordenar a la UNP brindarle un esquema de seguridad a *Josué*, debido a las amenazas que había recibido. Por otra parte, pidieron (i) que se le ordenara a la UNP implementar y mantener las medidas de protección consistentes en vehículos blindados, escoltas con dotación necesaria, medios de comunicación y chalecos de protección a los actores y agenciados; (ii) que fueran asignados tres esquemas colectivos de seguridad para los miembros de la *Asociación Rosaria*; (iii) exhortar a la UNP a abstenerse de levantar los esquemas de protección, y (iv) que los miembros del partido Comunes que fueran parte de la Mesa Técnica de la Subdirección Especializada de la UNP no determinaran los estudios de seguridad y protección de los miembros de la *Asociación Rosaria*, ya que habían sido denunciados por la asociación por presuntos actos de corrupción.

13. *La admisión de la tutela.* Mediante decisión del 11 de junio de 2024, el *juzgado* admitió la acción de tutela y ordenó notificar como autoridades accionadas a la UNP, a la Presidencia de la República, a la Oficina de Implementación del Acuerdo de Paz, a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, al Ministerio del Interior, a la ANR y a la PGN.

14. Igualmente, vinculó como terceros interesados a la Corte Constitucional, a la Fiscalía General de la Nación, en adelante FGN, a la Jurisdicción Especial para la Paz, en adelante JEP, y a los señores *Miguel, Hugo, Isabel, Catalina, Leandro, Pedro, Agnes y Eduardo* para que, si lo consideraban procedente, intervinieran en el presente asunto.

15. Por último, negó la medida provisional solicitada por los actores y los requirió para que aportaran (i) copia de las constancias de radicación de las peticiones que adjuntaron en su escrito de tutela, (ii) prueba documental que acredite sus calidades de presidente y secretaria general de la *Asociación*

² Expediente T-10.471.723. Escrito de tutela, pág.32.

Rosaria, y (iii) las direcciones de notificación de los señores *Miguel, Hugo, Isabel, Catalina, Leandro, Pedro, Agnes* y *Eduardo*.

16. *Respuesta de la ANR.* La entidad informó que los señores *Josué, Miguel, Hugo, Isabel, Catalina, Leandro, Pedro, Agnes* y *Eduardo* no tenían registro de gestiones de casos de riesgo ante la entidad.

17. Señaló también que tiene como objeto gestionar, implementar, coordinar y evaluar las políticas de inclusión en la vida civil en el marco de los programas de reinserción, reintegración, reincorporación y de sometimiento o sujeción a la justicia de exintegrantes de grupos armados organizados, estructuras armadas organizadas de alto impacto, así como de las diseñadas para el acompañamiento a miembros activos y retirados de la Fuerza Pública que se encuentren sometidos y cumpliendo con las obligaciones derivadas del régimen de condicionalidad de la JEP, con el fin de promover la construcción de la paz, la seguridad humana y la reconciliación. Por lo tanto, los beneficios del proceso de reincorporación se brindan a todos los exintengrantes de las FARC-EP acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, como ocurre en el caso de los actores. En ese sentido, tendrían derecho a una asignación única de normalización, a una renta básica, a una asignación mensual, al acceso al sistema financiero, entre otros beneficios.

18. En suma, la competencia de la ANR se limitaba al otorgamiento de beneficios socioeconómicos, por lo que carecía de competencia legal para brindar seguridad a sus participantes y elaborar estudios de riesgo. Con todo, expresó que sí tenía la facultad de coordinar con las autoridades competentes, como la Policía Nacional, la FGN, el Ejército Nacional y la UNP, para que estas adelantaran el estudio de riesgo y adoptaran las medidas de seguridad pertinentes.

19. En esa medida, la ARN afirmó que no tenía legitimación en la causa por pasiva, por consiguiente, solicitó ser desvinculada del proceso de tutela.

20. *Respuesta de la PGN.* La entidad informó que había recibido varios antecedentes relacionados con la situación de riesgo de los firmantes del Acuerdo de Paz, entre ellos, los presentados por *Josué*. Concretamente, los identificados con números de radicado *E-1* y *E-2*, respecto de la solicitud del actor remitida a la UNP para que realizara las evaluaciones de riesgo de los

miembros de la junta directiva nacional de la *Asociación Rosaria*. Sobre este asunto, la PGN solicitó a la UNP dar respuesta a *Josué*

21. De otro lado, recordó que hace seguimiento a la Sentencia SU-020 de 2022 y a los autos que se derivan de aquella providencia, realizando múltiples acciones de verificación al cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional por parte de las entidades accionadas. Además, le ha presentado varios informes a la sala de seguimiento de esta Corporación.

22. A partir de este escenario, la PGN argumentó que carecía de legitimación en la causa por pasiva, pues las pretensiones estaban dirigidas a la UNP, que era la entidad que tenía la capacidad para resolver de fondo las peticiones de la *Asociación Rosaria*. Además, la entidad no había incurrido en ninguna acción u omisión a las que se les pudiera endilgar la amenaza de las garantías fundamentales de los actores. Así las cosas, solicitó que la acción de tutela fuera “*declarada improcedente respecto de la Procuraduría General de la Nación con su consecuente desvinculación.*”³

23. *Respuesta de la Presidencia de la República.* La Presidencia arguyó que no tenía competencia misional para determinar el riesgo de firmantes del Acuerdo y/o de asignar esquemas de seguridad individuales o colectivos. Alegó que aquella función estaba en cabeza de la UNP, por medio de la Mesa Técnica de Seguridad creada específicamente para ese grupo poblacional.

24. Por otro lado, argumentó que *Josué* no agotó las vías ordinarias que la ley dispone, particularmente, no presentó una acción de nulidad y restablecimiento del derecho para que su esquema de protección fuera implementado de nuevo. Por lo tanto, la acción de tutela no cumplía con el requisito de subsidiariedad.

25. Finalmente, la Presidencia señaló que carecía de legitimidad en la causa por pasiva, pues no era la responsable de las acciones que la *Asociación Rosaria* consideraba violatorias de sus derechos a la vida, a la seguridad y a la integridad física. Así las cosas, solicitó ser desvinculada y que se declarara improcedente la acción de tutela.

26. *Respuesta de la JEP.* En primer lugar, advirtió que la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz era la competente para conocer en primera instancia las acciones de tutela que se interpusieran en contra de la JEP. En ese

³ Expediente digital T-10.471.723, respuesta de la Procuraduría General de la Nación a la acción de tutela, pág.9.

sentido, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado carecía de competencia para revisar el asunto de la referencia.

27. Sin perjuicio de lo anterior, informó que la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la JEP tenía la facultad de “*decidir, de oficio o a solicitud de las Salas o Secciones de la JEP, las medidas de protección aplicables a víctimas, testigos y demás intervinientes*”, según el artículo 87 de la Ley 1957 de 2019. Con todo, esta facultad sólo era aplicable cuando el riesgo emanaba de la participación en procesos adelantados ante la JEP. En los casos donde el riesgo emanaba de una fuente distinta, la gestión se hacía por medio de los programas establecidos por la UNP, en aplicación del artículo 17 de la Ley 1957 de 2019 y en el marco de las competencias en cabeza de dicha entidad, de conformidad con el artículo 4° del Decreto 4065 de 2011.

28. Sobre el caso concreto, advirtió que había adelantado las labores consecuentes para la protección de *Josué* en el marco del proceso conocido por la Sala de Amnistía o Indulto. Como resultado de estas labores, sus solicitudes fueron remitidas a la UNP desde el año 2022 para que esta entidad tomara las medidas pertinentes de acuerdo con su competencia. En lo que respecta a las demás personas enunciadas en la acción de tutela, ninguna de ellas había solicitado medidas de protección ante la JEP y tampoco se había comunicado ninguna situación de riesgo.

29. Específicamente sobre *Josué*, refirió que solicitó ante la JEP el estudio de beneficios transicionales con respecto a unas investigaciones por los delitos de peculado por apropiación y falsedad en documento privado. Asimismo, desde el 4 de noviembre de 2021, había manifestado que era víctima de amenazas debido a sus actividades en defensa de los derechos de los campesinos y de la comunidad en general. En vista de lo anterior, la JEP realizó algunas actuaciones relacionadas con su situación de seguridad. En primer lugar, a través de la Resolución SAI, le ordenó al grupo de Protección de Víctimas e Intervinientes de la UIA evaluar el riesgo de *Josué*. En la misma resolución, le dio traslado a la UNP la comunicación de *Josué* donde describía su situación de seguridad.

30. La UIA no pudo establecer el nexo causal entre las referidas amenazas al solicitante y su participación en la JEP, por ende, remitió por competencia la solicitud a la UNP. Seguidamente, el 22 de junio de 2022, rechazó el estudio de beneficios transicionales, dado que *Josué* no cumplía los factores personal y

material de competencia, según los artículos 17 y 22 de la Ley 1820 de 2016. En esa misma decisión, solicitó a la UNP realizar una nueva valoración de riesgo. En la última respuesta de parte de la entidad, fechada el 8 de agosto de 2022, informó que expidió el *trámite de emergencia 1*, mediante el cual se otorgaron apoyos de reubicación, un chaleco de protección balística, un medio de comunicación, un botón de apoyo y un curso de autoprotección. Dicha entidad también informó la apertura de la *orden de trabajo 4* para hacer una nueva valoración de riesgo de *Josué*, sin haber remitido el resultado de dicho informe de riesgo a la JEP.

31. Finalmente, informó que la Sala de Amnistía e Indulto había valorado la situación jurídica de algunas personas mencionadas en la acción de tutela. Concretamente, se rechazó el estudio de beneficios transicionales con respecto a los señores *David* y *Miguel*. Por su parte, los asuntos de *Leandro*, *Catalina* y *Uriel* se encontraban en trámite, sin que hasta el momento hubieran manifestado algún riesgo en su seguridad relacionado con su comparecencia ante la JEP.

32. Con base en lo anterior, alegó que no había vulnerado los derechos fundamentales de *Josué* y las demás personas mencionadas. Por lo tanto, solicitó su desvinculación del trámite.

33. *Respuesta de la Corte Constitucional.* El presidente de esta Corporación solicitó su desvinculación, pues ninguna de las pretensiones elevadas por la parte actora iba dirigida en contra de ella.

34. Asimismo, informó que “[e]n el marco del seguimiento de la Sentencia SU-020 de 2022, la [Asociación Rosaria] ha sido uno de los actores que periódicamente remiten a la Sala Especial de Seguimiento comunicados y denuncias públicas sobre hechos victimizantes cometidos en contra de la población en proceso de reincorporación.” Por tal motivo, en el *Auto 1*, la Sala de Seguimiento ordenó a la UNP *i)* atender la solicitud de medidas de protección presentada de forma reiterada por la *Asociación Rosaria*; *ii)* realizar una revisión detallada del estado de medidas de protección solicitadas en los casos puestos en conocimiento de la Sala de Seguimiento por la *Asociación Rosaria*; *iii)* evacuar el estudio de riesgo pendiente en aquellos casos en los cuales no se habían conferido medidas de protección, con base en las circunstancias actuales de riesgo denunciadas por los y las firmantes de este instrumento; e *iv)* implementar de forma efectiva las medidas de protección idóneas, sin más dilaciones, atendiendo a los problemas denunciados por los firmantes.

35. De forma adicional, en el *Auto 2*, la Sala de Seguimiento exhortó a la UNP a que estudiara de fondo los hechos sobrevinientes expuestos por la *Asociación Rosaria* y analizara las denuncias presentadas e implementara las medidas de protección idóneas, teniendo en cuenta el riesgo actual.

36. *Respuesta de la FGN.* El coordinador de los Grupos Territoriales e Itinerantes de la Unidad Especial de Investigación señaló que había brindado respuesta a la *Asociación Rosaria* frente a diversos comunicados que tenían que ver con hechos de amenazas en contra de firmantes del Acuerdo de Paz, indicando la fiscalía que adelantaba la investigación de los hechos y los números de noticia criminal de cada uno de estos. También, expresó que había solicitado a la UNP que realizara el estudio de riesgo para que se adoptaran las medidas que aquella entidad estimara pertinentes. En mérito de lo expuesto, solicitó ser desvinculada del proceso de tutela, al no haber vulnerado los derechos fundamentales de los actores.

37. *Respuesta de la UNP.* La entidad solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela o que se negaran las pretensiones, puesto que se habían adelantado las acciones necesarias para garantizar los derechos fundamentales de los actores.

38. Igualmente, afirmó que *Josué* no acreditó estar legitimado, al no aportar el certificado de existencia y representación que lo acreditaba como representante legal de la *Asociación Rosaria*, y no acreditar la agencia oficiosa que dijo ejercer en el presente caso.

39. Por otro lado, informó que, en el momento, estaba elaborando un estudio de nivel de riesgo del colectivo, para determinar si era extraordinario y, por ende, era procedente recomendar la implementación de medidas de protección.

40. Sobre *Josué*, argumentó que en varias ocasiones había solicitado protección. Sin embargo, la entidad concluyó que su riesgo era ordinario. Por lo tanto, no implementó medidas de protección, conforme a lo establecido en los Decretos 299 de 2017 y 1066 de 2015.

41. Adicionalmente, alegó que había cumplido con la Sentencia SU-020 de 2022 y sus autos de seguimiento, lo cual ha quedado en evidencia en los informes que ha presentado ante la Sala de Seguimiento.

42. Igualmente, informó que a través del *Acta 1*, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección avaló el nivel de riesgo de *Josué* como ordinario, por lo cual, recomendó finalizar las medidas de protección ordenadas el 16 de febrero de 2023. En consecuencia, se emitió la *Resolución 1* en la que se finalizaron las medidas de protección ordenadas en *trámite de emergencia 1* en favor de *Josué*, decisión que fue confirmada mediante la *Resolución 2*. Por su parte, en relación con la amenaza del 16 de enero de 2024, se inició la *orden de trabajo 1* en favor de *Josué*, la cual se encontraba activa y en estudio del nivel de riesgo por parte de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección para su valoración y decisión. La amenaza del 30 de mayo de 2024 también estaba siendo valorada dentro de la *orden de trabajo 2* que se desarrollaba en favor de la Junta Directiva de la *Asociación Rosaria*

43. Sobre *Joanna*, indicó que, a través de la *Resolución 4*, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección adoptó la recomendación de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección de finalizar las medidas de protección, teniendo en cuenta que no era población objeto del Decreto 299 de 2017.⁴ Aunque *Joanna* interpuso una acción de tutela en contra de esta decisión, ella fue declarada improcedente.

44. Por último, advirtió que, si bien para algunos miembros de la *Asociación Rosaria* se ha considerado que su riesgo es extraordinario, mediante la *Resolución 5* se determinó que el nivel de riesgo para el colectivo en su conjunto era ordinario.

45. Respuesta del Ministerio del Interior. Señaló que, aunque el director de Derechos Humanos de la entidad hace parte del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas que realiza las respectivas recomendaciones a la UNP, era esta última la que le correspondía atender las pretensiones de los actores. En esa medida, el ministerio solicitó ser desvinculado del trámite.

46. La sentencia de única instancia. Mediante sentencia del 18 de julio de 2024, el *juzgado* declaró la improcedencia de la acción de tutela.

⁴ Esto es, integrantes “del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sus actividades y sedes, a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil, así como a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo.” (Decreto 299 de 2017, art.1°).

47. En primer lugar, determinó que la ARN, la PGN, la Presidencia de la República, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Ministerio del Interior estaban legitimados para comparecer ante la acción de tutela. Esto, por cuanto la parte actora había invocado una vulneración de sus derechos fundamentales ocasionada por las omisiones de estas autoridades. Respecto de las peticiones remitidas por la Corte Constitucional, la FGN y la JEP, el despacho las negó, pues estas entidades fueron llamadas tan sólo como terceros con interés, por lo que la acción no se dirigía contra ellas.

48. En segundo lugar, confirmó que *Josué* estaba legitimado para actuar, pues aportó el respectivo certificado que lo relacionaba como representante legal de la *Asociación Rosaria*, mientras que a *Joanna* la certificó como integrante del órgano de administración de la organización.

49. En cuanto a la agencia oficiosa que indicó el actor respecto de *Isabel, Eduardo, Hugo, Miguel, Pedro, Leandro, Agnes y Catalina*, encontró que los actores no manifestaron que los agenciados no estuvieran en condiciones de acudir en causa propia. No obstante, la autoridad judicial los vinculó como terceros interesados y fueron notificados del trámite. Por lo tanto, entendió que habían tenido la oportunidad de ejercer sus derechos de defensa y contradicción.

50. Finalmente, argumentó que la acción de tutela no cumplía con el requisito de subsidiariedad. Recordó que mediante el *Auto 1*, la Corte Constitucional le ordenó a la UNP atender la solicitud de medidas de protección presentada por la *Asociación Rosaria*, realizar una revisión detallada de cada caso e implementar sin dilaciones las medidas de protección idóneas.

51. Por consiguiente, para la autoridad judicial, la *Asociación Rosaria* tenía la oportunidad de acudir ante la Sala de Seguimiento a la Sentencia SU-020 de 2022 y solicitar una apertura de incidente de desacato al *Auto 1* conforme a lo dispuesto en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991.

52. Por demás, indicó que, en todo caso, con ocasión de la amenaza recibida el 16 de enero de 2024, se adelantaba en la actualidad la *orden de trabajo 1* para el respectivo estudio de nivel de riesgo de *Josué* por parte de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección. Asimismo, se adelantaba un estudio de nivel de riesgo colectivo dirigido únicamente a la junta directiva de la *Asociación Rosaria*, bajo la *orden de trabajo 2*. Por ende, a la fecha se encontraban en estudio los hechos y pruebas que a juicio de los accionantes demostraban el

riesgo extraordinario al que estaban expuestos los integrantes de la asociación accionante.

53. Además, aunque en otras oportunidades aquella sala de decisión había amparado los derechos fundamentales de excombatientes de las FARC-EP que se encontraban en proceso de reincorporación a la vida civil, lo cierto era que en aquellos casos la UNP había catalogado el riesgo de los actores como extraordinario, lo cual implicaba que las medidas de seguridad fueran otorgadas de carácter urgente e impostergable. Por el contrario, en el caso bajo estudio, el nivel de riesgo de *Josué* había sido calificado como ordinario y se había verificado que la señora *Joanna* no era parte de la población objeto del Decreto 299 de 2017.

54. *La selección del caso por la Corte Constitucional.* El asunto arribó a la Corte Constitucional en virtud de lo previsto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.⁵ Por medio de Auto del 30 de septiembre de 2024, la Sala de Selección de Tutelas No. 9 de esta Corporación lo seleccionó para revisión, conforme a los criterios de posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional y urgencia de proteger un derecho fundamental.

55. *Actuaciones en sede de revisión. Primer decreto oficioso de pruebas.* Mediante Auto del 29 de octubre de 2024, el magistrado sustanciador, de oficio, decretó la práctica de pruebas. Concretamente, indagó sobre: *i)* la situación de seguridad de *Josué, Joanna, Isabel, Eduardo, Hugo, Miguel, Pedro, Leandro, Agnes* y *Catalina*; *ii)* las razones por las cuales la UNP le retiró el esquema de protección a *Josué* en el año 2023, si ya había una decisión sobre el riesgo que en el momento corrían la junta directiva de la *Asociación Rosaria* y *Josué*, y si alguno de los actores o vinculados al proceso de tutela tenían esquema de protección; *iii)* la existencia de alertas tempranas relativas a la situación de seguridad actual de *Bosquepinto*; *iv)* la existencia de denuncias, quejas o informes relacionados con amenazas o atentados contra la vida o integridad de

⁵ “Artículo 31. Impugnación del fallo. Dentro de los tres días siguientes a su notificación el fallo podrá ser impugnado por el Defensor del Pueblo, el solicitante, la autoridad pública o el representante del órgano correspondiente, sin perjuicio de su cumplimiento inmediato. Los fallos que no sean impugnados serán enviados al día siguiente a la Corte Constitucional para su revisión.”

los actores; y v) la existencia de algún proceso judicial dentro del cual se estuvieran discutiendo los mismos hechos y pretensiones.

56. *La respuesta de la Asociación Rosaria.* *Josué* y *Joanna*, como presidente y secretaria de la asociación, contestaron lo siguiente:

- i. El 12 de enero de 2024,⁶ *Josué* recibió un panfleto en el que un grupo paramilitar lo amenazaba de muerte. El 30 de mayo siguiente, la junta directiva de la *Asociación Rosaria* recibió un mensaje de texto amenazante. La situación de riesgo del presidente de la *Asociación Rosaria* se agrava teniendo en cuenta que el 27 de septiembre de 2023 le fue retirado el esquema de protección con el que contaba desde el 18 de marzo de 2022.⁷
- ii. Debido a sus labores como presidente de la *Asociación Rosaria*, *Josué* debe viajar por 13 departamentos del país y ejercer como líder ambiental y defensor de derechos humanos. Además, al ser uno de los denunciantes “*por el genocidio de los firmantes de paz*” es una de las personas más visibles de la *Asociación Rosaria*.
- iii. El 12 de enero, 30 de mayo y 28 de agosto de 2024, el actor presentó denuncias ante la FGN, por las amenazas que ha recibido en contra de su integridad física.
- iv. El 26 de septiembre de 2024, la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Responsabilidad y Verdad de la JEP le comunicó a *Josué* y *Joanna* que la Sección impartió órdenes a la UNP destinadas a que fortaleciera el Programa de Protección Especializado de Seguridad y Protección y evitar así la vulneración de los derechos de los firmantes de paz. También, recordó que las medidas cautelares adoptadas por la JEP en materia de protección son de carácter general y estructural.
- v. Sostienen que el riesgo al que está sometido *Josué* es extremo, a raíz de las condiciones de firmante de paz, líder campesino y defensor de derechos humanos que reúne, conforme al Decreto 299 de 2017. De igual forma, el riesgo que corren los miembros de la asociación es

⁶ En ocasiones, la *Asociación Rosaria* afirma que la amenaza se presentó el 12 de enero de 2024, en otras, manifiesta que se presentó el 16 de aquel mes y año. Al revisar el panfleto, la Sala observa que el panfleto es del 12 de enero de 2024.

⁷ La decisión fue adoptada mediante *Resolución 1*, adjunta a la respuesta enviada.

extraordinario. Por lo tanto, tienen derecho a que se les otorguen las medidas de protección necesarias.

- vi. En la actualidad, la Defensoría Regional de *Piedrasviejas* adelanta una acción administrativa en contra de la UNP por el retiro del esquema de seguridad y protección de *Josué*.

57. Adicionalmente, los actores se refieren a las distintas personas mencionadas en el escrito de tutela así:

- i. **Joanna.** No cuenta con ningún esquema de protección, pues su vehículo convencional, dos escoltas, medios de comunicación y chaleco blindado fueron retirados. Abandonó el municipio de *Sotoblanco* y actualmente reside en *Campoestrella*, debido a las amenazas que recibió. Al respecto, los actores remitieron una certificación expedida por el personero de *Sotoblanco*, en el que consta que, junto con su núcleo familiar, fueron víctimas de desplazamiento forzado y amenaza el 29 de mayo de 2024.⁸
- ii. **Isabel.** Es la tesorera nacional de la asociación, quien fue extorsionada por el grupo *Galbadia* el 28 de agosto de 2024 por vía telefónica.
- iii. **Eduardo.** Es el fiscal de la *Asociación Rosaria*, quien fue parte de las amenazas que recibió la junta directiva el 30 de mayo de 2024. Trató de salir del país para proteger su vida, sin embargo, su salida le fue negada por ser firmante del Acuerdo de Paz. Salió de *Bosquepinto* y actualmente vive en *Forca Roja*.
- iv. **Hugo.** Es miembro de la junta directiva de la *Asociación Rosaria*, por lo que también cree que fue amenazado el 30 de mayo de 2024. Sin embargo, no cuenta con un esquema de protección que lo proteja mientras realiza sus actividades en *Puerto Blanco*.
- v. **Miguel.** Es el vicepresidente de la asociación y está amenazado por grupos armados al margen de la ley que operan en el sur del país. Aunque cuenta con un esquema de protección, es insuficiente y requiere de un

⁸ Con todo, la amenaza a la que se refiere la actora es aquella recibida el 30 de mayo de 2024, dirigida a la junta directiva de la *Asociación Rosaria*.

vehículo blindado que le permita realizar sus actividades de “*trabajo colectivo.*”

- vi. ***Pedro.*** Es miembro directivo de la asociación. Si bien residía en *Bosquepinto*, ahora se encuentra en *Refugio Estival*. Los actores sostienen que es urgente revisar su situación y que se le otorgue un esquema de protección.
- vii. ***Leandro.*** Es líder campesino, firmante de paz y miembro directivo de la *Asociación Rosaria*. Fue víctima de un atentado en su casa, del cual salió ileso, no obstante, su riesgo es extraordinario debido al contexto de la región en la que desempeña sus actividades. Además, debe tenerse en cuenta que es compareciente ante la JEP. En el momento, tiene una acción de tutela en curso en *Puerto Blanco*, presentada por la Defensoría Regional de *Piedrasviejas*.
- viii. ***Agnes.*** Es miembro directivo de la *Asociación Rosaria*. Además de las amenazas recibidas el 30 de mayo de 2024, fue de nuevo víctima de estas el 22 de octubre de 2024 por parte del grupo *Galbadia* en *Roble Viejo*. Por lo tanto, los actores consideran urgente brindarle un esquema de seguridad.
- ix. ***Catalina.*** Es miembro directivo, excombatiente de las FARC-EP, defensora de derechos humanos y compareciente ante la JEP. Ha sido víctima de reclutamiento forzado cuando era menor de edad y violencia sexual mientras era combatiente. Por su situación actual, los actores consideran que debe ser beneficiaria de un esquema de protección.

58. Finalmente, la *Asociación Rosaria* remitió una serie de documentos en los que constan *i)* las decisiones de la UNP respecto de los esquemas de los esquemas de protección solicitados; *ii)* la solicitud de que los miembros del Partido Comunes que hicieran parte de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección se declararan impedidos para estudiar la situación de riesgo de los firmantes de paz pertenecientes a *Asociación Rosaria* y la respuesta dada por la UNP; *iii)* comunicados de la *Asociación Rosaria* en los que denuncian amenazas por parte del grupo *Galbadia*; *iv)* la comunicación de la Defensoría del Pueblo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que señala que los firmantes de paz denuncian el incumplimiento por parte de la UNP de los *Autos 1* y *3*, que instan a implementar medidas de protección para los miembros de la *Asociación Rosaria*. También, exponen que la UNP ha

retirado esquemas de protección, dejando vulnerables a estas personas. Expresan que esta situación ha tenido como resultado 425 firmantes asesinados y más de 27 personas desaparecidas. Por ello, indican que el presidente de la *Asociación Rosaria* se encuentra en riesgo mientras cumple sus funciones a nivel nacional. De otro lado, la Defensoría informa que el 6 de febrero de 2024, la FGN emitió solicitud de medida de protección, para proporcionar protección policial y prevenir amenazas contra la vida de *Josué*, de la junta nacional de la *Asociación Rosaria* y de los defensores de derechos humanos. Asimismo, solicitó la certificación de la amenaza que recibió el actor el 16 de enero de 2024, pero hasta la fecha no se había entregado. Por último, el 11 de abril de 2024, la Defensoría le pidió a la UNP realizar las acciones necesarias para proteger los derechos fundamentales de los miembros de la *Asociación Rosaria*, debido a los problemas que habían tenido respecto de sus esquemas de seguridad.

59. *La respuesta de la UNP.* En primer lugar, la entidad informó que *Miguel* y *Leandro* cuentan con esquemas de protección en la actualidad.

60. Seguidamente, se refirió a las evaluaciones de riesgo individual que le ha realizado a las personas mencionadas en la acción de tutela de la referencia y a la *Asociación Rosaria* de la siguiente manera:

Evaluaciones de riesgo	
<i>Josué</i>	<p>El actor presentó una primera solicitud el 28 de mayo de 2019, aduciendo que había sido víctima de amenazas por parte de grupos paramilitares en la zona del <i>Camino Dorado</i>. Bajo la <i>orden de trabajo 3</i> la UNP evaluó su nivel de riesgo. Mediante decisión del 15 de febrero de 2020, se concluyó que no había nexo causal, pues no fue posible establecer desde un aspecto técnico que las funciones de líder y presidente de la Asociación Agrícola de <i>Piedrasviejas</i> y defensor de Derechos Humanos se derivara de su vinculación o actividad relacionada con las FARC-EP.</p> <p>La segunda solicitud fue presentada el 12 de agosto de 2020, a través de la ARN. En esta, se aducía que el actor había recibido panfletos amenazantes por parte del <i>Bloque Cerbero</i>. La Mesa Técnica de Seguridad y Protección recomendó inactivar el proceso por falta de nexo causal. Esto, puesto que el riesgo no era generado por el hecho de ser excombatiente de las antiguas FARC-EP o su labor política dentro del Partido Comunes. Así mismo, en el desarrollo de un Consejo Extraordinario de Seguridad en dicha municipalidad, se</p>

Evaluaciones de riesgo

precisó que no había presencia de ningún grupo ilegal tanto en el área urbana como rural.

La tercera solicitud fue presentada el 12 de noviembre de 2021 a través de la ARN, debido a que, presuntamente, paramilitares del *Bloque Cerbero* de *Bosquepinto* había amenazado a *Josué*. A raíz de esta situación, la UNP implementó medidas de protección mediante el *trámite de emergencia 1*.

El 6 de junio de 2022, la *Asociación Agrícola de Piedrasviejas* remitió una cuarta solicitud en favor de *Josué*, en la que solicitó una reevaluación de su riesgo y la implementación de medidas de protección idóneas frente a nuevos hechos victimizantes. Posteriormente, la UNP inició el *trámite de emergencia 3*, mediante el cual implementó medidas de protección.

Luego, la UNP inició la *orden de trabajo 4* correspondiente a una evaluación de nivel de riesgo por hechos sobrevinientes. Este fue remitida el 2 de agosto de 2022 a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección para su respectiva valoración y decisión, la cual se encuentra contenida en la *Resolución 3*, en la que se determinó un nivel de riesgo extraordinario y se ordenó mantener algunas de las medidas de protección con las que contaba *Josué*, y finalizar las medidas que habían sido asignadas mediante el *trámite de emergencia 3*.

Una quinta solicitud obedeció a que el actor interpuso una acción de tutela. El juez constitucional correspondiente tuteló los derechos a la vida e integridad del actor y ordenó a la UNP adoptar un esquema de protección que garantizara estos derechos. En consecuencia, el 16 de febrero de 2023, la entidad adelantó el *trámite de emergencia 2* a favor de *Josué*, por medio del cual se implementaron medidas de protección, hasta tanto se culminara el estudio de nivel de riesgo y se proferiera acto administrativo, conforme a lo estipulado en el artículo 2.4.1.4.9 del Decreto 299 de 2017.

Al realizar la evaluación de riesgo, la UNP concluyó que el nivel de riesgo era ordinario, teniendo en cuenta que no se cumplían los parámetros diseñados por la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-339 de 2010, esto es, que los hechos de riesgo manifestados por *Josué* no eran específicos o individualizables. Dicho estudio culminó con la *Resolución 1*, que ordenó finalizar la medida implementada en

Evaluaciones de riesgo	
	<p>el <i>trámite de emergencia 2</i>, así como también las que habían sido otorgadas mediante la <i>Resolución 3</i>.</p> <p>En el 2024, la UNP recibió una sexta solicitud por parte de <i>Josué</i>, mediante comunicado público No.053, donde denunció que la <i>Asociación Rosaria</i> había recibido amenazas del <i>grupo Galbadia</i>. La <i>orden de trabajo 1</i> fue remitida a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, instancia que determinó un nivel de riesgo ordinario, por lo cual, <i>Josué</i> no cuenta con medidas de protección implementadas a la fecha.</p>
<i>Isabel</i>	<p>Actualmente se encuentra en trámite un estudio de nivel de riesgo, bajo la <i>orden de trabajo 5</i>. Una vez finalice el estudio, será remitido a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección para su análisis, valoración y decisión.</p>
<i>Leandro</i>	<p>La UNP adelantó estudio de nivel de riesgo, por primera vez, bajo la <i>orden de trabajo 5</i>. La Mesa Técnica de Seguridad y Protección determinó su nivel de riesgo como extraordinario. En consecuencia, la UNP adoptó medidas de protección mediante la <i>Resolución 6</i>.</p>
<i>Miguel</i>	<p>Actualmente, cuenta con un esquema de protección, debido a que la UNP determinó que su nivel de riesgo era extraordinario.</p>
<i>Agnes</i>	<p>En un principio, la UNP inició estudio de nivel de riesgo por solicitud de la <i>Asociación Rosaria</i>. Sin embargo, la entidad identificó que <i>Agnes</i> no registraba acreditación en la Oficina del Alto Comisionado para la Paz como firmante del Acuerdo de Paz. Así mismo, “<i>mediante comunicación telefónica informaron que no son firmantes del acuerdo de paz, ni militantes del partido comunes, ni familiares de alguno de los anteriores, por lo cual, no es población objeto de la SESP.</i>”⁹</p>
<i>Joanna</i>	<p>La UNP señaló que mediante los <i>trámites de emergencia del 25 de febrero y 4</i>, la UNP implementó medidas de protección a su favor.</p> <p>El Grupo de Recepción, Análisis, Evaluación de Riesgos y Recomendaciones (GRAERR) adelantó una valoración preliminar en virtud de la cual se recolectó, analizó y validó las condiciones para pertenecer a la población objeto. Por medio de la <i>Resolución 4</i>, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección ordenó finalizar las medidas de protección debido a que se evidenció que no era población objeto del Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección.</p>

⁹ Expediente T-10.471.723. Respuesta de la UNP al Auto de pruebas del 29 de octubre de 2024. Documento: “*Microsoft Word - OFI24-00067597 – FINAL*”, pág.7.

Evaluaciones de riesgo	
	Aunque <i>Joanna</i> interpuso acción de tutela, esta fue declarada improcedente.
Asociación Rosaria	La UNP adelantó la <i>orden de trabajo 7</i> , mediante la cual, por primera vez, evaluó el riesgo del colectivo. Su situación fue abordada por la Mesa Técnica de Seguridad y Protección el 25 de septiembre de 2023, la cual concluyó que su nivel de riesgo era ordinario. No obstante, actualmente se encuentra priorizada una evaluación de riesgo en ruta colectiva a su favor.

61. Luego, la UNP indicó que en el Procedimiento de Evaluación de Riesgo para la Ruta de Protección Individual se han definido los lineamientos, etapas y requisitos que deben cumplirse para que el GRAERR desarrolle las órdenes de trabajo que se traten de evaluaciones de nivel del riesgo individual de la población objeto del Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección, es decir, *“las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sus actividades y sedes, a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil, así como a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo.”*¹⁰

62. Las etapas de este procedimiento son: (i) la asignación de la orden de trabajo a los analistas de riesgo; (ii) el desarrollo de todas las actividades necesarias para la evaluación del riesgo, incluidas las labores de campo; (iii) la presentación en la instancia de Pre-Mesa de los resultados de estas actividades con el fin de determinar las recomendaciones de medidas de protección a implementar, mantener o finalizar de los colectivos evaluados; y (v) la remisión de la evaluación de riesgo y las recomendaciones de medidas de protección a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, instancia que de acuerdo con las funciones establecidas en el Decreto 299 de 2017, decidirá las medidas de protección material e inmaterial a las que haya lugar en cada caso de las personas evaluadas. Igualmente, se tienen en cuenta los criterios establecidos por la Corte Constitucional, en especial aquellos determinados en la Sentencia T-339 de 2010.

63. La Subdirección Especializada de Seguridad y Protección utiliza las siguientes fuentes de información para estudiar el nivel de riesgo de miembros de la *Asociación Rosaria*: Medios abiertos, medios especializados, entrevistas,

¹⁰ *Ibidem*, pág.8.

reuniones y publicaciones de organizaciones no gubernamentales; alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, entrevistas a instituciones administrativas locales, regionales y nacionales; entrevistas a representantes de la fuerza pública, entrevista a autoridades judiciales, entrevistas a líderes de la sociedad civil, consultas a instituciones del nivel nacional y local, entrevistas a organizaciones de firmantes y fuentes referenciadas por los solicitantes.

64. De igual forma, sigue lo establecido en las Sentencias T-719 de 2003 y T-339 de 2010. En estas, la Corte Constitucional señala que existe una presunción de riesgo extraordinario, por lo que el GRAERR debe desvirtuarla a través de un análisis técnico. Este procedimiento cuenta con recolección de información de fuentes primarias, la cual se realiza a través de entrevistas con la persona evaluada, comunicaciones interinstitucionales ante instituciones como la ARN, la Defensoría del Pueblo, la FGN, delegados del Partido Comunes, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y la Instancia Tripartita de Protección y Seguridad (ITPS). Así mismo, se consultan otras fuentes, como entrevistas a terceros y solicitudes al Grupo de Análisis Estratégico Poblacional (GAEP) para proveer información de contexto territorial, discriminando por departamento, municipio y corregimiento.

65. Tratándose de los miembros de la *Asociación Rosaria*, también se evalúan los siguientes aspectos:

- i. Garantías para el ejercicio de la política y la reincorporación, es decir, las labores políticas desarrolladas actualmente.
- ii. Factores de estigmatización que vulnera y/o atenta contra el ejercicio pleno de la reincorporación económica, política y social.
- iii. Contexto territorial, que permita dar cuenta de la amenaza potencial y los riesgos estructurales en los que se encuentra la población objeto del Decreto 299 de 2017.

- iv. Perfil y trayectoria en las antiguas FARC-EP si es el caso y perfil político y de liderazgo actual.
- v. Relacionamiento interinstitucional que permita dar cuenta de la seguridad desde una perspectiva integral capaz de corresponder a las necesidades de seguridad de la población objeto del Decreto 299 de 2017.

66. Por último, la UNP destacó que la población objeto del Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección que lidera la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección se encuentra taxativamente demarcada en el artículo 2.4.1.4.1. del Decreto 299 de 2017. Esta es *“la población objeto de protección, a las y los integrantes, del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sus actividades y sedes, a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil, así como a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo.”* A partir de esta delimitación, el artículo 2.4.1.4.3. establece que la vinculación al programa de protección está fundamentada en la *“conexidad directa entre el riesgo extraordinario o extremo y el ejercicio de las actividades, funciones políticas o vinculación ideológica o partidista.”*

67. Una vez recibida la solicitud de Evaluación de Nivel de Riesgo elevada por el o la peticionaria ante la UNP, el GRAERR analiza de acuerdo con los soportes documentales allegados y mediante verificaciones telefónicas, revisión de sistemas de información internos y externos y medios abiertos, la posible situación de riesgo y/o amenaza y la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias. La información recopilada se analiza a la luz de las providencias de la Corte Constitucional, con el fin de salvaguardar la vida, libertad, integridad y la seguridad personal de la población objeto.

68. *La respuesta de la Policía Nacional.* La entidad remitió una serie de documentos en los que consta lo siguiente:

- i. El 6 de febrero de 2022, algunos individuos dispararon y rompieron los vidrios de la puerta principal de la residencia de *Juan*, hijo del actor. Por lo anterior, la entidad reconoció la necesidad de realizar acciones preventivas institucionales, con el fin de *“coadyuvar a salvaguardar la*

vida, integridad, libertad y seguridad personal de las presuntas víctimas.”¹¹

- ii. Existen tres denuncias por amenazas en contra de *Josué* en etapa de indagación, una respecto de *Isabel* en la misma etapa, otra respecto de *Miguel* y una última por amenazas en contra de *Leandro*.¹²

69. Adicionalmente, informó que el 17 de enero, el 31 de mayo y el 31 de agosto de 2024 recibió documentos emitidos por la *Asociación Rosaria* mediante los cuales puso en conocimiento amenazas por parte del *grupo Galbadia* contra el presidente de la *Asociación Rosaria*, su junta directiva y líderes de la asociación. En atención a lo anterior, la entidad ha desarrollado las siguientes actuaciones: *i)* activación de ruta de atención, *ii)* dar a conocer el hecho al alcalde, el consejo de seguridad, la PGN, el Ejército Nacional, a la UNP y a la ARN; *iii)* reunión de interlocución, *iv)* implementación de medidas de autoprotección y preventivas de seguridad, *v)* comité de vigilancia operacional y *vi)* consejo táctico asesor de Derechos Humanos.

70. En relación con *Josué*, existen 42 denuncias por el delito de amenazas, que están distribuidas en los despachos fiscales de la siguiente manera:

Fiscalía	Cantidad
Fiscalía 1ª estructura de Apoyo de <i>Rocagrís</i>	16
Fiscalía 514 Seguridad Pública Amenazas de <i>Macalania</i>	2
Fiscalía 7ª Especializada Amenazas de <i>Puerto Blanco</i>	1
Grupo de investigación y juicios asignación	1

¹¹ Expediente T-10.497.723, respuesta de la Policía Nacional al Auto de pruebas del 29 de octubre de 2024, documento adjunto: “*GS-2022-037167-DIJIN deruh (1).pdf*”

¹² *Ibidem*, documento adjunto: “*REGISTROS hechos de afectación*”.

especial <i>Roble Viejo</i> , Fiscalía 8ª	
Fiscalía 2ª estructura de apoyo de <i>Rocagrís</i>	7
Fiscalía 6ª Seccional de <i>Rocagrís</i>	1
Unidad Especializada Comulsa de Copias de <i>Puerto Blanco</i> , Fiscalía 6ª	1
Fiscalía 30 Seccional de <i>Puertoblanco</i>	1
Fiscalía 5ª Estructura de Apoyo de <i>Puertoblanco</i>	1

71. Por último, explicó que ha desarrollado actividades en procura de brindar garantías de protección y seguridad, de acuerdo con las atribuciones y responsabilidades delegadas a la Policía Nacional, como cursos de autoprotección, patrullajes y rondas policiales. Además, le ha reiterado al actor que eleve sus solicitudes a la UNP, con el fin de aquella entidad le brinde las medidas de seguridad pertinentes.

72. **La respuesta de FGN.** La entidad informó que la Unidad Especial de Investigación (UEI), en el marco de sus competencias, prioriza las conductas de homicidio, homicidio en grado de tentativa, desaparición forzada y amenazas en contra de la población firmante del Acuerdo Final de Paz. Esta unidad tiene registro de 33 afectaciones que se encuentran en las siguientes etapas procesales:

Etapas procesales	Cantidad
<i>Archivo</i>	3
<i>Indagación</i>	28
<i>Investigación</i>	1
Juicio	1
Total	33

73. Respecto de *Joanna*, si bien no hace parte de la población firmante del Acuerdo de Paz, la UEI realizó monitoreo de sus afectaciones, con ocasión del

*Auto 1.*¹³ Este arrojó tres afectaciones por el delito de amenazas, una de ellas inactiva por conexidad. Aunado a lo anterior, de la consulta realizada, la entidad obtuvo un total de 8 afectaciones conocidas por otras dependencias de la FGN, 3 de estas en etapa de indagación y 5 en donde se ha adoptado decisión de archivo. Finalmente, explicó que *Eduardo, Agnes y Catalina* no hacen parte de la población firmante.

74. *Respuesta de la PGN.* La entidad informó que había recibido un escrito dirigido a la UNP por parte de la *Asociación Rosaria*, la Asociación Campesina de Colombia y la Corporación Colombiana para la Defensa de Derechos Humanos relacionado con la inconformidad que tenían respecto de los esquemas de protección que la UNP le había asignado a firmantes de paz. Este escrito fue remitido a aquella entidad para lo de su competencia.

75. También, describió las solicitudes que ha remitido a la UNP respecto de las evaluaciones de riesgo e implementación de medidas de protección que han pedido los actores y vinculados.

76. *Segundo decreto oficioso de pruebas.* Mediante Auto de pruebas del 25 de noviembre de 2024, el magistrado sustanciador decretó pruebas adicionales relacionadas con (i) las razones por las cuales *Isabel, Eduardo, Hugo, Miguel, Pedro, Leandro, Agnes y Catalina* no habían intervenido personalmente en el proceso de tutela, y (ii) las resoluciones que había emitido la UNP respecto de algunos vinculados al trámite de tutela. Además, (iii) requirió a la Defensoría del Pueblo para que cumpliera el numeral tercero del Auto del 29 de octubre de 2024.

77. *La respuesta de la Asociación Rosaria.* *Josué*, en calidad de presidente nacional de la *Asociación Rosaria*, y *Joanna*, como secretaria general de la asociación, contestaron el Auto de pruebas proferido. Describieron lo siguiente frente a los actores y vinculados:

¹³ Mediante el cual se hace seguimiento a la Sentencia SU-020 de 2022, del Estado de cosas inconstitucional del componente de garantías de seguridad para la población firmante del Acuerdo Final de Paz, y en donde se remiten unos anexos de denuncias públicas e informes puestos en conocimiento por la Sala para que la UEI adopte las medidas necesarias para impulsar la investigación y judicialización de los antes citados hechos, entre los que se encontraban comunicados de la *Asociación Rosaria*, entre otros.

Situación actual de los accionantes y vinculados	
<i>Josué</i>	A pesar de haber interpuesto acciones de tutela en ocasiones anteriores, la UNP ha determinado que su riesgo es ordinario, mediante las <i>resoluciones 7 y 8</i> .
<i>Joanna</i>	Le fue retirado su esquema de protección, a pesar del riesgo en el que se encuentra. Para el efecto, aportaron un recurso interpuesto el 1 de junio de 2023 en contra de la <i>Resolución 4</i> , en el que expuso las denuncias que había presentado por las amenazas de las que había sido víctima. Por lo tanto, se opuso a la decisión de la UNP de que no hacía parte de la población signataria del Acuerdo Final de Paz y solicitó que le reestableciera su esquema de protección. ¹⁴
<i>Isabel</i>	El 28 de agosto de 2024, fue amenazada y extorsionada por vía telefónica. Por lo anterior, solicitó un esquema de protección. Mediante <i>Resolución 9</i> , la UNP concluyó que su riesgo de seguridad era ordinario, por lo que decidió no otorgarle medidas de protección. ¹⁵
<i>Eduardo</i>	De forma paralela, interpuso una acción de tutela. El 19 de noviembre de 2024, en primera instancia, se ordenó a la UNP que efectuara una evaluación de riesgo y designara las medidas de protección correspondientes en favor de la actora. Lo anterior, teniendo en cuenta las amenazas recibidas el 29 de agosto de 2024 y su calidad de miembro reincorporado de las FARC-EP. Actualmente, está en curso la segunda instancia.
<i>Hugo</i>	Actualmente reside en <i>Forca Roja</i> . Como es parte de la junta directiva, fue víctima de amenazas perpetradas el 30 de mayo de 2024 y requiere de medidas de protección.
<i>Hugo</i>	Al ser el secretario de la organización, fue víctima de las amenazas perpetradas el 30 de mayo de 2024.
<i>Miguel</i>	Actualmente, cuenta con medidas de protección desde el 27 de abril de 2021, sin embargo, son insuficientes. Por esa razón, el 1 de abril de 2024, remitió una petición a la UNP para que reforzara su esquema de protección. ¹⁶ No obstante, el GRAERR contestó que los hechos y argumentos ya habían sido valorados dentro de la <i>orden de trabajo 7</i> , por lo tanto, no se estaba informando a la UNP sobre hechos sobrevinientes. ¹⁷

¹⁴ Respuesta de la *Asociación Rosaria* al Auto de pruebas del 25 de noviembre de 2024, documento: “*CamScanner 27-11-2024 20.09*”.

¹⁵ *Ibidem*, documento: “*RESOLUCION 9*”.

¹⁶ *Ibidem*, documento: “*Derecho de petición Miguel 01-04-2024 14.02*”

¹⁷ *Ibidem*, documento: “*RESPUESTA UNP MIGUEL.pdf*”.

Situación actual de los accionantes y vinculados	
Pedro	Es secretario de comunicaciones de la organización, por lo que fue víctima de amenazas perpetradas el 30 de mayo de 2024 y requiere de medidas de protección.
Leandro	Es secretario de trabajo social y político del colectivo. Sufrió un atentado en su casa, por lo tanto, interpuso una acción de tutela. La autoridad judicial ordenó a la UNP tener en cuenta sus condición de firmante de paz, compareciente ante la JEP, el contexto de la región donde desempeñaba sus labores y la información que aportaba para imponer o no medidas de protección. ¹⁸
Agnes	Es secretaria nacional de derechos humanos de la asociación, por lo cual fue víctima de las amenazas perpetradas el 30 de mayo de 2024. Nuevamente fue víctima de amenazas el 22 de octubre de 2024 por parte del <i>grupo Galbadia en Roble Viejo</i> . En vista de esta situación, necesita de un esquema de protección.
Catalina	<p>Es secretaria de educación y formación de la <i>Asociación Rosaria</i>, excombatiente de las FARC-EP, defensora de derechos humanos y compareciente ante la JEP. Fue víctima de violencia sexual, reclutamiento forzado cuando era menor de edad y “<i>de desaparición forzada</i>”.¹⁹ Por consiguiente, requiere de un esquema de protección.</p> <p>Al respecto, los actores aportan la <i>Resolución 1</i> proferida por la Unidad de investigación y Acusación de la JEP. En esta, se acogen las recomendaciones dadas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Definición de Medidas de Protección del Grupo de Protección a Víctimas, Testigos y demás Intervinientes de la Unidad de Investigación y Acusación. Concretamente, la evaluada fue acreditada como víctima del macro caso No.10 por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR). Igualmente, se encontraba en la fase judicial de trámite para su acreditación de víctima ante la JEP en el macro caso No.7.</p> <p>De otro lado, la Unidad describió las amenazas a las que presuntamente había estado expuesta <i>Catalina</i>. Posteriormente, concluyó que no existían elementos que permitieran determinar que las amenazas señaladas se originaran en su participación ante la JEP. Por esa razón, se inadmitió el caso en el programa de protección que lidera la</p>

¹⁸ Para el efecto, la *Asociación Rosaria* aprueba el fallo de primera instancia proferido el 8 de noviembre de 2024.

¹⁹ *Ibidem*, documento: “*RESPUESTA CORTE CONSTITUCIONAL-ASOCIACIÓN ROSARIA-UNP- 29-11-2024.pdf*”, pág.5.

Situación actual de los accionantes y vinculados	
	Unidad de Investigación y Acusación. Sin embargo, se corrió traslado por competencia a la UNP para que, si lo consideraban oportuno y contaban con los elementos para ello, adelantaran el estudio de riesgo correspondiente. ²⁰

78. La respuesta de la UNP. La entidad remitió las resoluciones en las cuales se pronunció sobre el riesgo que se cernía sobre *Joanna, Leandro y Miguel* y la necesidad o no de adoptar medidas de protección. También, explicó que no había proferido una resolución respecto de *Agnes*, en tanto había concluido que no pertenecía a la población objeto del Programa Especializado de Seguridad y Protección descrita en el Decreto 299 de 2017.

79. La respuesta de la Defensoría del Pueblo. La entidad remitió las *Alertas Tempranas 1 y 2*. Asimismo, informó que no había emitido alertas tempranas específicamente sobre la situación de riesgo de *Bosquepinto*.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

80. La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar y decidir sobre la acción de tutela de la referencia, con arreglo a lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento de lo resuelto por la Sala de Selección de Tutelas Número Nueve, en Auto del 30 de septiembre de 2024.

Análisis de procedibilidad de la acción de tutela

81. Legitimidad en la causa por activa. De acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela constituye un instrumento de defensa judicial, preferente y sumario, al cual tiene la posibilidad de acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas y,

²⁰ *Ibidem*, documento: “NOTIFICACION JEP CATALINA.pdf”.

excepcionalmente, de los particulares, en aquellos casos previstos en la ley.²¹ En concordancia, el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone que están legitimados para ejercer la acción de tutela: (i) la persona cuyos derechos han sido vulnerados o amenazados, por sí misma; (ii) a través de un representante (como ocurre en el caso de los menores o de quien designa un apoderado judicial); (iii) mediante agencia oficiosa; y (iv) por conducto tanto del defensor del pueblo como de los personeros municipales (cuando el titular del derecho se lo solicite o esté en situación de desamparo e indefensión).²²

82. Respecto de la agencia oficiosa, la Corte ha determinado cuatro requisitos para que una persona pueda constituirse como agente oficioso: “(i) la manifestación del agente oficioso en el sentido de actuar como tal; (ii) la circunstancia real, que se desprenda del escrito de tutela ya por figurar expresamente o porque del contenido se pueda inferir, consistente en que el titular del derecho fundamental no está en condiciones físicas o mentales para promover su propia defensa; (iii) la existencia de la agencia no implica una relación formal entre el agente y los agenciados titulares de los derechos; y (iv) la ratificación oportuna por parte del agenciado de los hechos y de las pretensiones consignados en el escrito de tutela.”²³

83. Sobre estos elementos, la Corte también ha señalado que, mientras que los dos primeros son necesarios, el tercero y cuarto son accesorios. Específicamente, sobre la incapacidad del agenciado para actuar, esta Corporación ha explicado que no sólo se refiere a una minoría de edad o a alguna alienación mental, sino, en general, a la incapacidad física o mental del legítimo titular del derecho para iniciar por sí mismo la demanda. Asimismo, esta incapacidad puede derivarse de ciertas circunstancias socioeconómicas, como el aislamiento geográfico o una situación de especial marginación o indefensión en que se encuentre el afectado para asumir la defensa de sus derechos.²⁴ Sobre este requisito, la Corte ha establecido que tal imposibilidad puede demostrarse por cualquier medio probatorio o deducirse razonablemente de los hechos narrados en la solicitud de amparo.²⁵

²¹ Cfr. Corte Constitucional, entre otras, Sentencias T-819 de 2001, T-531 de 2002, T-711 de 2003, T-212 de 2009, T-778 de 2010, T-495 de 2013, T-561 de 2013, T-679 de 2013, T-470 de 2014, T-540 de 2015, T-361 de 2017, T-307 de 2018, T-455 de 2019 y SU-326 de 2022.

²² Cfr. Decreto 2591 de 1991, artículo 46.

²³ Sentencia T-144 de 2019. También ver, entre otras las sentencias T-312 de 2009, T-677 de 2011, T-444 de 2012, T-004 de 2013, SU-173 de 2015, T-467 de 2015 y T-382 de 2016.

²⁴ Sentencia SU-173 de 2015.

²⁵ Sentencia T-382 de 2021.

84. Finalmente, la agencia oficiosa debe examinarse a partir del principio de informalidad, según el cual la procedencia de esta figura no exige que entre el agenciado y el agente exista un vínculo sustancial o procesal formal.²⁶ Por esta razón, es posible que intervengan como agentes oficiosos en el trámite de tutela “*sujetos que demuestran un interés real en la protección de derechos fundamentales en cabeza de otros y otras.*”²⁷ Sin embargo, el principio de informalidad no es absoluto y tiene como límite la autonomía de la voluntad y la dignidad del agenciado. En otras palabras, la agencia oficiosa no es un mecanismo que pueda ser utilizado para “*suplir al interesado en la adopción de decisiones autónomas sobre el ejercicio, defensa y protección de los mismos.*”²⁸ En este sentido, cuando un tercero interpone acción de tutela en favor del titular, sin que este se encuentre imposibilitado de promover su propia defensa, a pesar de la apariencia de bondad del gesto, se “*lesiona la dignidad*” del agenciado, pues estaría siendo considerado, por dicho tercero, “*como alguien incapaz de defender sus propios derechos.*”²⁹

85. En el presente caso, *Josué y Joanna*, como presidente y secretaria de la *Asociación Rosaria*, presentaron una acción de tutela. Los actores afirmaron actuar como “*agentes oficiosos*” y en representación de personas específicas, a saber, *Isabel, Eduardo, Hugo, Miguel, Pedro, Leandro, Agnes y Catalina*.

86. No obstante, en sede de revisión se ha logrado establecer que no existen circunstancias socioeconómicas, de salud o geográficas que le impidan a estas personas solicitar la protección de sus derechos fundamentales. Ciertamente, ya han adelantado por su parte diversas peticiones y acciones de tutela para que les sea asignado un esquema de protección. Recientemente, los señores *Leandro e Isabel* interpusieron una acción de tutela, solicitando la protección de sus derechos a la seguridad personal y a la integridad personal. Por su parte, *Miguel* ya solicitó directamente a la UNP la modificación de su esquema de protección y, en caso de que considere que su seguridad esté en riesgo, puede acudir ante la jurisdicción constitucional.

87. Ahora bien –frente a *Eduardo, Hugo, Pedro, Agnes y Catalina*–, los actores no explicaron las razones por las cuales interponían acción de tutela a su favor, a pesar de que esta Sala les interrogó al respecto. En ese sentido, no se puede asumir que estén siendo afectados por condiciones que les impida acudir

²⁶ Sentencias SU-288 de 2016 y T-392 de 2020, entre otras.

²⁷ sentencias T-248 de 2005 y T-174 de 2017.

²⁸ Sentencias T-312 de 2009, T-144 de 2019 y T-231 de 2020.

²⁹ Sentencias T-503 de 1998, T-976 de 2000, T-408 de 2008 y T-382 de 2021.

ante los jueces constitucionales. Suponer lo contrario atentaría contra su dignidad.

88. Por otra parte, una de las peticiones incluidas en el escrito de tutela es que se le ordene a la UNP asignarle a la *Asociación Rosaria* un esquema de protección. Al respecto, en el certificado de existencia y representación legal de la asociación se determina que su representación legal se ejercerá por “*el presidente nacional de la asociación.*”³⁰ En la medida en que el presidente es *Josué*, la Sala concluye que puede actuar en representación de la *Asociación Rosaria* en esta oportunidad.

89. En definitiva, ante las circunstancias que rodean la interposición de la acción de tutela, la Sala concluye que *Josué* y *Joanna* no pueden actuar como agentes oficiosos de las personas mencionadas en el escrito de tutela. Esto, puesto que no existen condiciones que los imposibiliten para interponer un recurso de amparo por sí mismos. En efecto, los actores no explican las razones por las cuales los agenciados no pueden acudir ante la jurisdicción constitucional para buscar la protección de sus derechos y esta Sala no observa ninguna circunstancia que los afecte de tal manera que no puedan interponer una acción de tutela.

90. En suma, únicamente *Josué* y *Joanna* acudieron directamente a esta acción de tutela para solicitar la protección de sus derechos a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal. Además, *Josué* puede actuar en representación de la *Asociación Rosaria* como colectivo.

91. En todo caso, atendiendo al contexto de persecución y discriminación que han sufrido los firmantes del Acuerdo Final de Paz, esta Sala de Revisión instará a la Defensoría del Pueblo, con apoyo de las personerías de los municipios donde residen los ciudadanos, a que, en el marco de sus competencias, acompañe a *Isabel, Eduardo, Hugo, Miguel, Pedro, Leandro, Agnes y Catalina* en la búsqueda de la protección de sus derechos a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal.

92. *Legitimidad en la causa por pasiva.* La legitimidad por pasiva se refiere a “*la capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues [es quien] está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, una vez se acredite la misma en el*

³⁰ Expediente T-10.471.723. Certificado de existencia y representación legal de la Asociación Nacional de Firmantes de Paz, pág.4.

proceso.”³¹ En efecto, el artículo 5° del Decreto 2591 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas que haya violado, viole o amenace violar algún derecho fundamental o contra “*acciones u omisiones de particulares.*”

93. En el presente caso, la UNP es una entidad pública con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio.³² Asimismo, la ley le encomendó la coordinación general de la estrategia de protección, sin perjuicio de las competencias concurrentes de otras instituciones que participan en la calificación del riesgo, o en los procesos de suspensión o finalización de las medidas de prevención y protección.³³ Finalmente, conforme a sus competencias, los tutelantes le endilgaron la vulneración de sus garantías constitucionales, al expedir actos administrativos que, a su juicio, no concuerdan con el nivel de riesgo que están sufriendo. En esa medida, la Sala encuentra acreditado el requisito de legitimación en la causa por pasiva respecto de esta entidad.

94. En relación con las demás entidades, esta Sala no encuentra acreditada la legitimación en la causa por pasiva, conforme a las funciones que tiene cada una.

95. La ARN tiene como objeto “*gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las entidades e instancias competentes, las políticas de inclusión en la vida civil en el marco de los programas de reinserción, reintegración, reincorporación y de sometimiento o sujeción a la justicia de exintegrantes de grupos armados organizados, estructuras armadas organizadas de alto impacto, así como de las diseñadas para el acompañamiento a miembros activos y retirados de la Fuerza Pública que se encuentren sometidos y cumpliendo con las obligaciones derivadas del régimen de condicionalidad de la Jurisdicción Especial para la Paz, con el fin de promover la construcción de la paz, la seguridad humana y la reconciliación.*” En ese sentido, sus funciones se concentran en actividades tendientes a consolidar la reinserción social.³⁴

³¹ Corte Constitucional, Sentencias T-278 de 2018 y SU-214 de 2022.

³² Artículo 1°, Decreto 4065 de 2011.

³³ Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.25 «[c]oordinación de la estrategia de protección. La coordinación general de la Estrategia integral de protección estará a cargo de la Unidad Nacional de Protección, sin perjuicio de las competencias que se establecen en el presente Capítulo y en normas especiales, para las distintas autoridades responsables».

³⁴ Decreto 4138 de 2011, artículo 4°.

96. La Presidencia de la República tiene funciones relacionadas con la dirección de las relaciones exteriores y de la Fuerza Pública, conservar el orden público, dirigir las operaciones de guerra, defender la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio, sancionar las leyes, ejercer la potestad reglamentaria, velar por la recaudación y administración de las rentas y caudales públicos, y decretar su inversión de acuerdo con las leyes, ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley y de los servicios, entre otras.³⁵

97. El Ministerio del Interior tiene como funciones *(i)* articular la formulación, adopción, ejecución y evaluación de las políticas públicas del Sector Administrativo del Interior; *(ii)* servir de enlace de las entidades del orden nacional con los entes territoriales; *(iii)* dirigir y promover las políticas tendientes a la prevención de factores que atenten contra el orden público interno, así como tomar las medidas para su preservación, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional; *(iv)* atender los asuntos políticos y el ejercicio de los derechos en esta materia, así como promover la convivencia y la participación ciudadana en la vida y organización social y política de la Nación; *(v)* promover y apoyar la generación de infraestructura para la seguridad y convivencia ciudadana en las entidades territoriales; *(vi)* formular, promover y hacer seguimiento al derecho fundamental de consulta previa, concertación, diálogo político, coordinación interinstitucional, participación, representación política y registro de los pueblos y comunidades étnicas, con un enfoque integral, diferencial, social y de género, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado; *(vii)* formular y promover la política pública de libertad religiosa, de cultos y conciencia, y el derecho individual a profesar una religión o credo para su efectiva materialización; *(ix)* formular y promover las políticas públicas relacionadas con la protección, promoción y difusión del derecho de autor y los derechos conexos, entre otras.³⁶

98. La PGN tiene las funciones de *(i)* vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; *(ii)* proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad; *(iii)* defender los intereses de la sociedad; *(iv)* defender los intereses colectivos, en especial el ambiente; *(v)* velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas; *(vi)* ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, ejercer el poder disciplinario, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme

³⁵ Constitución política, artículo 189.

³⁶ Decreto Ley 2893 de 2011, art.2°.

a la ley; (vii) intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales, entre otras.³⁷

99. Por último, la Oficina de Implementación del Acuerdo de Paz y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz tienen funciones relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz, la verificación de la voluntad de paz, de reinserción civil y de sometimiento a la justicia de los Grupos Armados Organizados (GAO) presentes en el territorio nacional,³⁸ el seguimiento al cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo Final de Paz y su alineación con el Plan de Gobierno; apoyar los procesos de articulación entre las entidades del Gobierno Nacional, la empresa privada y los organismos internacionales, en función de la implementación del Acuerdo Final de Paz con el fin de dar cumplimiento a los compromisos pactados, entre otras.³⁹

100. Como puede observarse, ninguna de las anteriores entidades tiene alguna función de cara a estudiar niveles de riesgo o implementar esquemas de protección en favor de personas que estén sufriendo un riesgo extraordinario. En vista de que las solicitudes presentadas en el escrito de tutela están dirigidas a la obtención de un esquema de protección, la única entidad con legitimidad en la causa por pasiva es la UNP.

101. *Inmediatez.* Esta Corte, en reiterada jurisprudencia, ha sostenido que no existe un término de caducidad en materia de tutela. Sin embargo, debe interponerse en un tiempo razonable pues, de otro modo, se desnaturalizaría la función de protección urgente de derechos atribuida a este mecanismo judicial. Así, en cada caso concreto, debe verificarse si el amparo se interpuso oportunamente, esto es, transcurrido un plazo razonable entre el momento en que se genera la vulneración y la presentación de la acción de tutela.⁴⁰

102. En el presente asunto, según relatan los actores, desde hace varios años han estado en un estado de zozobra. En particular, *Josué* ha acudido ante la UNP desde el 2019, aduciendo que ha sido víctima de amenazas por parte de grupos paramilitares. De forma intermitente, la entidad le ha brindado un esquema de protección, sin embargo, actualmente su nivel de riesgo es considerado como ordinario. Por su parte, *Joanna* tuvo esquema de protección durante el 2020. No

³⁷ Constitución Política, artículo 277.

³⁸ Decreto 601 de 2020, artículo 1°

³⁹ Decreto 2647 de 2022, artículo 24.

⁴⁰ Ver, entre otras, las sentencias T-171 de 2018, T-423 de 2019 y T-245 de 2024.

obstante, en 2023 le fue retirado el esquema por no pertenecer a la población objeto del Decreto 299 de 2017 y, actualmente, la actora argumenta que ha sido víctima de amenazas y de desplazamiento forzado en mayo de 2024. En conclusión, las circunstancias que rodean a los accionantes, presuntamente, han amenazado constantemente su vida e integridad física.

103. Por otro lado, la última vez que recibieron amenazas fue el 30 de mayo de 2024, por medio de mensajes de WhastApp.⁴¹ Seguidamente, el 2 de junio de 2024, *Josué y Joanna* presentaron la acción de tutela. Ante los pocos días que transcurrieron entre el hecho vulnerador y la presentación de la demanda, esta Sala encuentra acreditado el requisito de inmediatez.

104. Subsidiariedad. El artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro mecanismo de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

105. De acuerdo con lo expuesto, en cada caso concreto, el juez constitucional debe verificar la existencia de un mecanismo judicial para garantizar los derechos fundamentales del actor y si este es idóneo y efectivo para restablecer los derechos invocados de forma oportuna e integral. En todo caso, si tal mecanismo no impide la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, la acción de tutela procede como mecanismo transitorio.⁴²

106. En cuanto a la primera hipótesis, esta Corporación ha establecido que la idoneidad y eficacia de un mecanismo de defensa judicial no debe analizarse de forma abstracta. Por el contrario, debe evaluarse en el contexto concreto,⁴³ pues puede que el mecanismo no permita resolver la cuestión en una dimensión constitucional o restablecer los derechos fundamentales afectados.⁴⁴

107. Respecto de la segunda hipótesis, su propósito no es otro que el de conjurar o evitar una afectación inminente y grave a un derecho fundamental. De este modo, la protección que puede ordenarse en este evento es temporal. Lo anterior, tal y como lo dispone el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, el cual indica que: “[e]n el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que

⁴¹ Esta prueba fue remitida por la ASOCIACIÓN ROSARIA a esta Corporación el 1 de noviembre de 2024.

⁴² Ver, por ejemplo, las Sentencias T-016 de 2022; T-314 de 2023.

⁴³ Ver, por ejemplo, las Sentencias T-040 de 2016, T-375 de 2018, T-381 de 2022 y T-003 de 2022.

⁴⁴ Cfr. Sentencia T-392 de 2022.

la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado.”

108. Asimismo, dicha excepción al requisito de subsidiariedad exige que se verifique la existencia de un perjuicio irremediable en los siguientes términos: *i) una afectación inminente del derecho -elemento temporal respecto del daño-; ii) la urgencia de las medidas para remediar o prevenir el perjuicio irremediable; iii) la gravedad del perjuicio -grado o impacto de la afectación del derecho-; y, iv) el carácter impostergable de las medidas para la efectiva protección de las garantías fundamentales en riesgo.*⁴⁵

109. En el presente asunto, el juez de tutela argumentó que los actores contaban con otros mecanismos judiciales para hacer valer sus derechos fundamentales. Por un lado, podían adelantar un incidente de desacato a la Sentencia SU-020 de 2022, que declaró el estado de cosas inconstitucional por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes. Por otro, en el momento se encontraba en trámite la *orden de trabajo 1* para el respectivo estudio de nivel de riesgo de *Josué* y otra respecto de la junta directiva de la *Asociación Rosaria*.

110. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que los firmantes del Acuerdo Final de Paz han sido víctimas de una vulneración masiva y generalizada de sus derechos constitucionales, en un contexto dentro del cual existe una relación de asimetría. Esto, puesto que la implementación del Acuerdo de Paz supone la garantía de seguridad para la reincorporación, sin embargo, esta es de una duración incierta en el tiempo. Esto implica que una de las partes debe confiar en que la otra cumplirá de buena fe con su compromiso en el tiempo de manera oportuna y eficaz. No obstante, la Corte constató en el 2022 que el componente de garantías de seguridad de la población en tránsito a la vida civil exhibe un claro déficit de cumplimiento. Lo anterior, a pesar de la importancia que reviste la necesidad de generar en las personas que abandonan las armas las condiciones indispensables que les permitan confiar en la reincorporación, lo que incluye, como mínimo, que el Estado les asegure la protección de sus derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz. La situación descrita da cuenta de las condiciones que exacerban la vulnerabilidad

⁴⁵ Cfr. Sentencias T-225 de 1993 y T-789 de 2003.

de esta población y comprometen gravemente sus derechos a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal.

111. De este modo, esta Corporación ha establecido que, *“cuando se analiza la vulneración de derechos fundamentales enmarcada en un estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional, la determinación de las medidas que pueda adoptar el juez de tutela dentro de su órbita pasa forzosamente por la necesidad de definir cuidadosamente el alcance de su intervención, de cara al marco competencial a nivel estructural fijado por parte de la Corte a través de las Salas Especiales de Seguimiento creadas para los casos emblemáticos de afectación masiva y generalizada de derechos por causa de un bloqueo institucional.”*⁴⁶

112. En el asunto bajo estudio, se tiene que la competencia de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia SU-020 de 2022 se circunscribe, conforme al mandato conferido por esta Corporación, al seguimiento del cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes. En ese sentido, monitorea las actuaciones del Estado respecto de los hechos victimizantes contra la población firmante del Acuerdo de Paz, relacionados con la persistencia de riesgos extremos y extraordinarios.

113. Por su parte, las Salas de Revisión se concentran en estudiar el reclamo constitucional particular formulado por la vulneración iusfundamental que se inserta dentro de la situación macro de que se ocupa la Sala de Seguimiento. En otras palabras, las medidas impuestas en cada caso surgen de niveles distintos de la problemática. Por esa razón, no se erosionan los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica a causa del pronunciamiento previo de la Corte en la sentencia que declaró el estado de cosas inconstitucional, puesto que tal constatación y la adopción de medidas protectoras a nivel estructural y de política pública no clausuran *per se* las prolongaciones del problema en casos concretos y, por lo tanto, no se impide al juez constitucional avocar el examen sobre vulneraciones particulares inmersas en el marco del fenómeno estructural de afectación de derechos a la vida y a la integridad física de firmantes del Acuerdo de Paz.⁴⁷

⁴⁶ Sentencia SU-092 de 2021.

⁴⁷ Este mismo razonamiento fue expuesto en la Sentencia SU-092 de 2021, respecto de casos concretos analizados dentro del marco del estado de cosas inconstitucional referente a la población víctima de desplazamiento.

114. En virtud de lo expuesto, las órdenes que se profieran en sede de tutela deben guardar coherencia y armonizarse con aquellas medidas que componen la estrategia para la superación del estado de cosas inconstitucional, en este caso, para la garantía de los derechos de la población firmante del Acuerdo de Paz que se están incorporando a la vida civil y de sus familias. Esto, puesto que las decisiones deben ofrecer garantías de certeza y uniformidad.⁴⁸ De lo contrario, podría provocarse una dispersión y atomización de los esfuerzos de las autoridades y, por ende, profundizarse el bloqueo institucional.

115. En definitiva, el juez de tutela debe determinar si, en el caso particular, es necesario adoptar medidas adicionales o complementarias a las órdenes estructurales que se han emitido en el marco del estado de cosas inconstitucional para conjurar la vulneración de los derechos sobre los cuales solicita el amparo y verificar la coherencia entre las órdenes simples o complejas a adoptar en el caso concreto. Si requiere emitir órdenes estructurales, puede remitirse a aquellas proferidas previamente, caso en el cual prevalecerán estas últimas.⁴⁹ También puede emitir órdenes complementarias que se articulen con las proferidas en el marco del estado de cosas inconstitucional. Por otro lado, si identifica problemáticas que afectan a un sujeto o población objeto de protección del estado de cosas inconstitucional, pero estas no se enmarcan dentro del seguimiento, goza de autonomía para adoptar los remedios judiciales necesarios.

116. Por último, debe advertirse que, en sede de revisión, al juez le está vedado reformar una declaración de estado de cosas inconstitucional o declararlo superado, y orientar o reorientar la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional.

117. En suma, no es posible sostener en términos absolutos que los actores no puedan acudir a una acción de tutela particular para perseguir la protección de sus derechos fundamentales. A pesar de ser parte de la población objeto de protección del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la Sentencia SU-020 de 2022, esto no significa que la Sala no pueda proferir órdenes simples a su favor, enmarcadas dentro del seguimiento que realiza la Sala Especial correspondiente, o complementarias a aquellas emitidas con anterioridad por la Corte.

⁴⁸ Sentencias T-216 de 2019 y SU-092 de 2021.

⁴⁹ Sentencia T-216 de 2019.

118. Ahora bien, en sede de revisión, la UNP informó a la Sala de Revisión que, a través de la *orden de trabajo 1*, había concluido que el riesgo de *Josué* era ordinario, por lo que, actualmente, no contaba con un esquema de protección. Por otro lado, aunque mediante los *trámites de emergencia del 25 de febrero y 4*, la UNP implementó medidas de protección a favor de *Joanna*, mediante la *Resolución 4*, finalizó estas medidas de protección, debido a que la actora no era parte de la población firmante del Acuerdo de Paz. Finalmente, mediante *Resolución 10*, la UNP determinó que el riesgo que corría la *Asociación Rosaria* era ordinario, por lo cual, no adoptó medidas de protección en favor de esta organización.

119. En vista de lo expuesto, la Sala entiende que la amenaza a los derechos a la vida y a la integridad física de los actores persiste. Más aún, esta Corporación ha establecido en casos anteriores que, en principio, la tutela no procede contra las decisiones de la UNP en materia de esquemas de protección, pues las mismas pueden impugnarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, también ha determinado que la acción de tutela es procedente para invocar la protección de los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la integridad física y al debido proceso administrativo frente a decisiones adoptadas por esta entidad. Lo anterior, dado el creciente escenario de victimización contra líderes sociales y defensores de derechos humanos. Además, debe tenerse en cuenta que los actores son parte de una población a la que se le han vulnerado sus derechos de forma masiva y sistemática. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que resulta irrazonable exigir a estas personas que expongan su caso ante el juez contencioso, cuando lo que se encuentra en discusión es la vida misma.⁵⁰ En ese sentido, la acción de tutela resulta ser un mecanismo idóneo para evitar un daño consumado en casos en que está en riesgo la vida de los accionantes.

120. Con base en lo anterior, el presente asunto no puede solventarse mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Ante la amenaza a los derechos a la vida, integridad física y seguridad personal de los actores, el único mecanismo capaz de garantizar una protección oportuna es la acción de tutela. Como puede observarse, si bien la UNP argumenta que *Josué* no está ante un riesgo extraordinario, el actor sostiene que ha recibido múltiples amenazas de parte del *grupo Galbadia* y del *grupo Trabia*, de lo cual dan cuenta 42 denuncias que se han presentado en distintas fiscalías del país. Por su parte,

⁵⁰ Ver Sentencias T-439 de 2020, T-123 de 2023, T-314 de 2023, entre otras.

Joanna fue obligada a trasladarse a *Sotoblanco* junto con su familia, para escapar de los grupos armados al margen de la ley que la habían amenazado. Además, pese a que la actora ya interpuso una acción de tutela por los mismos hechos, esta fue declarada improcedente. Por consiguiente, no puede entenderse que la jurisdicción constitucional ya se ha pronunciado sobre las pretensiones de la actora. Adicionalmente, la Sala debe tener en cuenta el estado de indefensión en el que se encuentra la actora y su necesidad de que sea protegida su vida. Por último, luego de haber acudido ante la jurisdicción constitucional, *Joanna* ha sido víctima de nuevas amenazas. En ese sentido, no puede entenderse que exista temeridad en la nueva acción de tutela interpuesta o que ya se haya configurado una cosa juzgada.⁵¹

121. Estas situaciones indican que los actores podrían sufrir un atentado en contra de sus vidas, al ejercer sus actividades de liderazgo social, defensa de los derechos humanos y de reincorporación a la vida civil. Por consiguiente, los actores se encuentran en una situación de vulnerabilidad manifiesta que hace desproporcionado que agoten los mecanismos de defensa judicial que tienen ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Entonces, surge la necesidad de una respuesta prioritaria del juez constitucional, de constatare la transgresión de los derechos en estudio. Por tanto, se acredita el presupuesto de subsidiariedad.

122. Con todo, la presente acción de tutela es improcedente respecto de la pretensión dirigida a que los miembros del partido Comunes que sean parte de la Mesa Técnica de la Subdirección Especializada de la UNP no determinen los

⁵¹ En varias oportunidades, la Corte ha determinado que, para que exista un ejercicio temerario de la acción de tutela, debe presentarse: (i) identidad de procesos en cuanto partes, causa *petendi* y objeto; (ii) que el caso no sea uno de aquellos considerados como excepcionales que no constituyen una actuación temeraria, de acuerdo con lo señalado explícitamente por la ley o la jurisprudencia; (iii) que en caso de presentarse una solicitud de tutela que pretenda ser diferente a una anterior con la que guarda identidad (a partir de un desarrollo argumentativo diferente), el juez constitucional acredite que, en realidad, los dos procesos tienen las mismas partes, se sustentan en las mismas razones y solicitud.

Además, debe desvirtuarse la presunción de buena fe. Así, algunas excepciones a los supuestos mencionados son: (i) la condición de ignorancia o indefensión del actor, propia de aquellas situaciones en que los individuos obran por miedo insuperable o por la necesidad extrema de defender un derecho y no por mala fe; (ii) el asesoramiento errado de los profesionales del derecho; (iii) la consideración de eventos nuevos que aparecieron con posterioridad a la interposición de la acción o que se omitieron en el trámite de la misma, o cualquier otra situación que no se haya tomado como base para decidir la(s) tutela(s) anterior(es) que implique la necesidad de proteger los derechos fundamentales del demandante; (iv) se puede interponer una nueva acción de amparo cuando la Corte Constitucional profiere una sentencia de unificación, cuyos efectos son extensivos a un grupo de personas que se consideran en igualdad de condiciones, incluso si con anterioridad a dicha sentencia presentaron acción de tutela por los mismos hechos y con la misma pretensión. Ver, por ejemplo, las sentencias T-1215 de 2003, T-721 de 2003, T-096 de 2011 y SU-027 de 2021.

estudios de seguridad y protección de los miembros de la *Asociación Rosaria*. Esto, por cuanto la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para resolver esta solicitud y, de hecho, la parte accionante ya los denunció por presuntos actos de corrupción.

123. Por las razones anteriores, la Sala Quinta de Revisión concluye que la presente acción de tutela cumple con los requisitos de procedencia, en cuanto a las pretensiones dirigidas a proteger la vida e integridad física de la parte accionante. En consecuencia, analizará de fondo el asunto.

Presentación del caso, formulación del problema jurídico y metodología para su resolución

124. En el presente asunto, *Josué y Joanna*, presidente y secretaria general de la *Asociación Rosaria*, interpusieron una acción de tutela en contra de la UNP, en tanto consideran que la entidad no ha protegido su vida e integridad física. Asimismo, resaltan que la *Asociación Rosaria* está en riesgo extraordinario y sus miembros requieren de medidas de protección colectiva.

125. Entonces, le corresponde a la Sala establecer si la UNP vulneró los derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, a la seguridad personal y al debido proceso de *Josué y Joanna*, al no brindarles un esquema de protección que los proteja de los riesgos a los que están expuestos. Asimismo, deberá establecer si la entidad accionada vulneró el derecho al debido proceso de la *Asociación Rosaria*, mediante la *Resolución 10*, al establecer que ella sufría un riesgo ordinario.

126. Para resolver estos problemas jurídicos, la Sala *(i)* explicará en qué consiste el Estado de Cosas Inconstitucional por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes; *(ii)* hará referencia al deber de protección del Estado en relación con la vida y seguridad de las personas cuando se encuentran en situación de amenaza, en especial, de aquellas que son signatarias el Acuerdo Final de Paz; *(iii)* reiterará la jurisprudencia constitucional respecto del derecho a la seguridad personal cuando se encuentra en riesgo la vida; finalmente, *(iv)* reiterará la

jurisprudencia relacionada con el debido proceso en los trámites de adopción de medidas de protección y el procedimiento de calificación de riesgo de la UNP.

127. A partir de este contexto, en los casos concretos la Sala analizará las *Resoluciones 8 y 10*, ambas expedidas en sede de revisión por la UNP. Esto, al ser las últimas actuaciones referentes al estudio de nivel de riesgo de *Josué* y la *Asociación Rosaria*. Igualmente, estudiará la *Resolución 4*. Pese a que *Joanna* controvertió la decisión que estableció que no hacía parte de la población signataria del Acuerdo Final de Paz e interpuso luego una acción de tutela, esta última fue declarada improcedente, por lo que no se estudió de fondo el contenido del acto administrativo, y esta Sala considera que evaluar dicha resolución es determinante para verificar si la UNP está vulnerando sus derechos a la vida, integridad física y seguridad personal.

Estado de cosas inconstitucional por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes

128. En la Sentencia C-630 de 2017, la Corte Constitucional destacó que las instituciones y órganos del Estado, no sólo el Gobierno nacional, tenían una doble obligación de cara a la implementación del Acuerdo Final de Paz. Por una parte, cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final y, por otra, velar por que sus actuaciones y los desarrollos normativos del Acuerdo Final, tanto como su interpretación y aplicación, guardaran coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, objetivos, compromisos, espíritu y principios del Acuerdo Final de Paz.

129. Lo expuesto porque, como consecuencia del Acto Legislativo 02 de 2017, el Acuerdo Final de Paz pasó de ser una política gubernamental a convertirse en una política de Estado, de suerte que todos los órganos y autoridades estatales se encontraban comprometidos con su desarrollo e implementación. Debido a su naturaleza de política de Estado, su ejecución demandaba medidas a mediano y largo plazo que apuntaran a la consolidación de una paz estable y duradera. Además, este compromiso excluía las medidas que no tuvieran como propósito su implementación y desarrollo normativo.

130. En concordancia con lo anterior, esta Corporación ha determinado que *“las autoridades comprometidas con la materialización del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación no solo deben honrar de buena fe lo estipulado en el instrumento, sino que se encuentran compelidas a cumplir las normas jurídicamente vinculantes que los desarrollaron y, en ese sentido, deben ofrecer protección efectiva e integral a todas estas personas, sus familias, colectivos y, en particular, a quienes forman parte del nuevo partido político FARC –hoy Comunes– y a sus familias, de acuerdo con su nivel de amenaza o riesgo.”*⁵² En tal virtud, con independencia de la orientación política del gobierno de turno, los órganos del Estado deben poner los medios a su alcance para enfrentar la situación de amenaza que se cierne sobre la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación y, así, evitar la vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, seguridad y paz, teniendo en cuenta el profundo grado de vulnerabilidad que enfrentan.

131. En efecto, en la Sentencia C-026 de 2018, la Corte resaltó que la vida, la integridad personal y la seguridad de las personas que, tras haber sido combatientes, ahora forman parte de la vida civil y no armada, constituía uno de los ejes que enmarcaban la estabilidad de la paz pretendida con la firma del Acuerdo. Por consiguiente, el Estado debía intervenir, no sólo a partir de medidas de seguridad, sino de programas de reconciliación que propendieran por construir un contexto social apto para el ejercicio de la actividad política.

132. Asimismo, en la Sentencia C-331 de 2017, la Corte advirtió dos ámbitos de protección vinculantes para el Estado: los deberes de respeto, por un lado, y las obligaciones de protección, por otro. Los primeros se traducen en que las autoridades deben abstenerse de vulnerar la vida e integridad personal de los ciudadanos, y evitar que terceras personas los afecten. Por su parte, las obligaciones de protección se materializan por medio de acciones o medidas de carácter positivo, una vez se determina el riesgo al que está sometida una persona como consecuencia de amenazas concretas sobre su vida e integridad personal.

133. De igual relevancia resulta lo expresado en la Sentencia C-555 de 2017. En esta, se destacó la importancia del Sistema Integral de Seguridad, atendiendo a las experiencias históricas de asesinatos colectivos y genocidios políticos. En

⁵² Sentencia SU-020 de 2022.

ese sentido, los líderes sociales y defensores de derechos humanos requerían de una atención oportuna, efectiva y especial del Estado, que respondieran por ataques a la vida, la integridad y la seguridad personal, que se encuentran en una situación de riesgo excepcional y de vulnerabilidad manifiesta.

134. Bajo este escenario, la Corte, en la Sentencia SU-020 de 2022, reconoció que la muerte de personas signatarias del Acuerdo de Paz representaba un desafío, no sólo desde el punto de vista jurídico, por desconocer las obligaciones estatales, sino también porque estas personas habían dejado las armas, con la ilusión de poder reincorporarse en el tejido político y social. De esta manera, resultaba inadmisibles que su vida estuviera en peligro, mientras asumían el deber de dejación de armas y reincorporación en la vida civil, tal como había ocurrido en el pasado con otros grupos políticos.

135. Así las cosas, la obligación de preservar la vida e integridad personal de la población firmante del Acuerdo de Paz adquiría una connotación específica que generaba unos deberes adicionales en materia de protección por el nivel de riesgo y amenaza que enfrentaban y el grado de vulnerabilidad que la caracterizaba. En concreto, la protección a esta población implicaba: “(i) *la intensidad de la evaluación del desconocimiento de sus derechos fundamentales;*⁵³ (ii) *el tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales;*⁵⁴ (iii) *la acción positiva por parte del Estado para la garantía de sus derechos*⁵⁵ *a través de discriminaciones afirmativas;*⁵⁶ y (iv) *la diligencia en las acciones y los correctivos necesarios en las políticas públicas relacionadas con la superación de las situaciones vulneradoras de derechos, por parte de las autoridades.*”⁵⁷

136. Sin embargo, tras cinco de años de la firma del Acuerdo Final de Paz, la ONU había verificado 303 asesinatos de excombatientes, 79 tentativas de homicidio contra esta población y 25 desapariciones.⁵⁸ En efecto, en su intervención ante esta Corte, en el marco del control de constitucionalidad del Decreto Ley 898 de 2017, la FGN mencionó entre las principales amenazas contra la implementación del Acuerdo Final de Paz las disidencias de las

⁵³ Sentencia T-429 de 1992.

⁵⁴ *Ibidem.*

⁵⁵ Sentencia T-293 de 2015.

⁵⁶ Sentencia T-429 de 2017.

⁵⁷ Sentencia T-302 de 2017.

⁵⁸ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General que abarca el periodo comprendido entre el 25 de septiembre y el 27 de diciembre de 2021, citado en la Sentencia SU-020 de 2022.

FARC-EP, el ELN, el Clan del Golfo, la banda de Los Puntilleros que operaba en el Vichada y Meta, la de los Pelusos en Norte de Santander, los antiguos postulados de Justicia y Paz, y algunos sectores de milicianos de las FARC-EP.⁵⁹

137. Posteriormente, la ONU actualizó dichos datos hasta el 26 de diciembre de 2024. Desde la firma del Acuerdo de Paz, había encontrado 441 asesinatos, 158 tentativas de homicidio y 45 desapariciones forzadas cometidas en contra de excombatientes de las FARC-EP. Más específicamente, durante el 2024 se habían cometido 33 homicidios contra excombatientes.⁶⁰

138. De igual forma, el gobierno nacional destacó en el 2021 que las amenazas que se cernían sobre la población firmante del Acuerdo Final de Paz estaban relacionadas con las rentas ilícitas vinculadas al narcotráfico, la extracción ilegal de minerales y la presencia de grupos que tenían como fin preservar el control de estas actividades.⁶¹

139. Ante esta situación, la Corte concluyó que *“la situación de riesgo y amenaza a los que se encuentra expuesta la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida política, social y/o económica, sus familias y las personas integrantes del nuevo partido político Comunes no es solo extraordinaria, sino altamente preocupante.”*⁶²

140. Bajo este escenario, al evaluar casos concretos en los que los actores solicitaban esquemas de protección o que la UNP no se los descompletaran, la Sala Plena declaró un estado de cosas inconstitucional. Lo anterior, porque (i) la actuación institucional no se correspondía con las disposiciones vinculantes que exigían proteger a esta población, lo cual afectó la asignación y ejecución de recursos; (ii) se presentaba una estigmatización oficial de los desmovilizados y excarcelados; (iii) algunas autoridades atacaban a la JEP, su independencia y a su aptitud para ofrecer una justicia integral; (iv) se presentaba una distancia entre las normas y el discurso de las autoridades encargadas de hacerlas realidad, por lo cual, se generaban ambivalencias y contradicciones que tenían efectos estigmatizantes y discriminatorios; y (v) los avances en la aplicación de los enfoques transversales de derechos humanos, de género, diferencial,

⁵⁹ Sentencia C-013 de 2018.

⁶⁰ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia(2024). *Informe trimestral del Secretario General*. Disponible en: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/infografia_espanol_dic24_13ene_final.pdf

⁶¹ Sentencia SU-020 de 2022. Respuesta del Gobierno Nacional.

⁶² Sentencia SU-020 de 2022.

territorial, multidimensional y étnico que constituían una de las características más importantes del Acuerdo Final de Paz, eran tardíos o meramente formales.

141. De este modo, esta Corte encontró una vulneración masiva a los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de los signatarios del Acuerdo Final de Paz; una necesidad imperiosa de proteger a esta población, en tanto la preservación de la vida e integridad personal, seguridad y paz de quienes suscribieron el Acuerdo era requisito *sine qua non* para que se pudiera dar el tránsito hacia una sociedad que manejara sus conflictos de manera no violenta; y que el Estado había incumplido de manera grave y recurrente sus compromisos. Por consiguiente, declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes.⁶³

142. A partir de esta Sentencia, la Sala Especial de Seguimiento al cumplimiento de las órdenes reseñadas ha proferido varias decisiones. En el

⁶³ Las órdenes proferidas por la Corte Constitucional fueron: (i) a la PGN que en el ejercicio de sus funciones constitucionales adoptara un mecanismo especial de vigilancia del cumplimiento de la sentencia con el auxilio de la Defensoría del Pueblo; y que iniciara las acciones dirigidas a divulgar las obligaciones de respeto, garantía y protección que debía brindar el Estado a las personas signatarias del Acuerdo Final de Paz, a los defensores y las defensoras de los derechos humanos y sus organizaciones, integrantes de los movimientos sociales, movimientos políticos, y lideresas y líderes políticos y sociales y sus organizaciones; (ii) al Gobierno Nacional que adoptara las medidas que le permitieran cumplir de manera integral, coordinada y articulada las garantías de seguridad previstas en el Acuerdo Final de Paz que habían sido objeto de desarrollo legal y constitucional, de modo que se facilitara la reinserción o reincorporación efectiva y pronta en la vida civil de quienes se desmovilizaron y de sus familiares, entendiéndose que esto contribuía a su seguridad personal. Además, que iniciara los trámites indispensables para disponer de la asignación presupuestal suficiente, a efectos de asegurar que las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz que ejercieran actividades de liderazgo político o social y comparecieran ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición gozaran de la protección requerida en el marco de las actividades que estaban llamadas a desarrollar. De igual forma, que impulsara las acciones necesarias para otorgar las garantías del Sistema Integral de Seguridad y aquellas para garantizar el funcionamiento de la Instancia de Alto Nivel y de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Asimismo, que diera cumplimiento a las disposiciones previstas en el Decreto 299 de 2017 asociadas con recursos humanos, financieros y físicos requeridos para implementar el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, particularmente, aquellas que permitieran fortalecer en sus alcances a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección; priorizara los municipios y regiones especialmente afectados por la violencia de grupos armados y la ausencia del Estado y descongestionara los análisis de riesgos represados en la UNP; (iii) a las autoridades estatales y gubernamentales, que acompañaran sus acciones de un lenguaje concordante con las obligaciones que se desprendían del ordenamiento jurídico, asertivo, respetuoso, constructivo y empático y generador de confianza para no reforzar imaginarios sociales y culturales de estigmatización y odio; y aplicaran con rigor los principios de presunción del riesgo extraordinario, inversión de la carga de la prueba y coordinación, y realizar un análisis detallado del contexto para evitar actuaciones dilatorias que aumentarían innecesariamente el riesgo de seguridad que enfrentaban las personas desmovilizadas; (iv) al Ministerio del Interior, a la Alta Consejería para la Estabilización y Consolidación y a la ARN, que adoptaran medidas concretas para garantizar la articulación entre los (Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial) PDETS y los Programas Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo que a nivel municipal se han venido ejecutando asincrónicamente frente a

Auto 1, esta Sala recibió un informe de parte del Equipo de Prevención de UIA en el que se vislumbraban “*patrones de falla*” en el proceso de análisis de riesgo e implementación de medidas por parte de la UNP. Esto, debido a que el 26% de los casos examinados sobre muertes violentas de comparecientes que solicitaron medidas ante la UNP estaban en la etapa de análisis de riesgo. En otros casos, la UNP ya había emitido actos administrativos concediendo medidas de protección, pero no había logrado implementarlas.

143. De forma paralela, varios colectivos de firmantes pusieron en conocimiento de la Sala copias de denuncias públicas, comunicaciones y oficios dirigidos a otras entidades en las que relacionaban hechos victimizantes y situaciones de riesgo inminente. Uno de estos colectivos fue la *Asociación Rosaria*, que aportó cuatro oficios dirigidos a la UNP y uno a la SAR de la JEP. En ellos, informaron sobre la situación de inseguridad de los miembros de dicha asociación, especialmente de sus miembros directivos. También, informó sobre siete homicidios, un atentado y una amenaza, perpetrados entre abril y agosto de 2023.

144. Asimismo, la Sala Especial de Seguimiento identificó comunicados y noticias adicionales sobre otros catorce homicidios, un hecho de desplazamiento forzado masivo, una desaparición forzada y cuatro secuestros. También, registró cinco alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo sobre altos riesgos para los firmantes en proceso de reincorporación.

145. Bajo este escenario, la Sala Especial de Seguimiento concluyó que la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP, en coordinación con la Mesa Técnica de Seguridad Protección, debía reevaluar la situación de riesgo de quienes habían sufrido atentados o amenazas, completar la etapa de evaluación de riesgo y adjudicación de medidas de protección, así como materializar efectivamente las medidas de protección de la población identificada por la Sala. Lo anterior, puesto que la Sala registró distintos hechos que evidenciaba la persistencia de riesgos extremos y extraordinarios para los derechos fundamentales a la vida, la integridad y seguridad personales de la

la estrategia de seguridad; y (v) a la Defensoría del Pueblo, que iniciara las acciones dirigidas a divulgar las obligaciones de respeto, garantía y protección que debe brindar el Estado a las personas signatarias del Acuerdo Final de Paz, a los defensores y las defensoras de los derechos humanos y sus organizaciones, integrantes de los movimientos sociales, movimientos políticos, y lideresas y líderes políticos y sociales y sus organizaciones. Asimismo, que entregara a la FGN y a la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP un informe actualizado sobre las alertas tempranas que se han impartido respecto de los ex miembros de la FARC-EP, de los integrantes del partido Comunes y otras personas que se encuentren en situaciones similares de riesgo con ocasión de la suscripción del Acuerdo Final de Paz, con miras a que la Fiscalía General de la Nación siga avanzando en la investigación y judicialización de las conductas punibles cometidas en su contra.

población firmante del Acuerdo de Paz, que en varios casos lastimosamente se habían transformado en daños consumados. En ese sentido, para la Sala era claro que los hechos registrados estaban relacionados con las funciones de protección en cabeza de la UNP. Por lo tanto, estaba en la obligación de reevaluar el riesgo de la población firmante del Acuerdo Final de Paz e implementar las medidas de protección requeridas en cada caso. De manera adicional, le ordenó a la UNP atender de manera urgente las solicitudes denunciadas y presentadas de forma reiterada por los integrantes de la *Asociación Rosaria*, entre otros colectivos.

146. En el Auto 481 de 2023, esta Sala advirtió que la función de proteger vidas humanas sometida a un riesgo extraordinario, extremo o inminente no podía estar supeditada a la realización de trámites o procedimientos necesarios para asegurar el cumplimiento de contratos suscritos con particulares. Aceptarlo supondría imponer una barrera imposible de superar para que los firmantes accedieran al derecho a recibir protección.

147. Finalmente, en el *Auto 4*, la Sala reseñó los hechos victimizantes, afectaciones y situaciones de riesgo que había documentado en las distintas macrorregiones. Asimismo, señaló las alertas tempranas que había proferido la Defensoría del Pueblo y, a partir de la información recabada, ordenó *(i)* a la Unidad Especial de Investigación de la FGN que adoptara las medidas necesarias para impulsar la investigación y judicialización de las estructuras y organizaciones criminales que afectaban los derechos fundamentales de los firmantes del Acuerdo Final de Paz y de las autoridades encargadas de la protección de la vida y seguridad de la población firmante que hubiesen incurrido en conductas omisivas; *(ii)* a la Oficina del Consejero Comisionado de Paz que informara si, en el marco de sus funciones en la política de paz total, había incluido la seguridad de los firmantes en la agenda de diálogos, negociaciones o conversaciones y si había diseñado con la fuerza pública protocolos de seguridad específicos para esta población; *(iii)* al Cuerpo Élite y a la Unidad Policial para la Edificación de la Paz de la Policía Nacional que informara sobre su estrategia para apoyar la investigación criminal frente a conductas delictivas, identificación y desmantelamiento de organizaciones criminales que atentaran contra quienes participaban en la implementación del Acuerdo de Paz, incluidas aquellas adquiridas en la Política Pública de Desmantelamiento y su de Plan Acción Permanente; y *(iv)* al Ministerio del Interior, que presentara un informe de las acciones y medidas que había

adoptado para prevenir los hechos victimizantes en contra de las personas en proceso de reincorporación.

148. Además, la Sala decidió remitir a la UNP una copia de los oficios y denuncias públicas puestos en conocimiento por parte de la *Asociación Rosaria*, con el fin de asegurar el ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias.

149. En definitiva, actualmente existe una vulneración masiva y sistemática de los derechos a la vida, integridad física y seguridad personal de las personas signatarias del Acuerdo Final para la Paz. Aunque están en una posición de vulnerabilidad y de asimetría frente al Estado, este último no ha adelantado acciones suficientes para que esta población pueda transitar a la vida civil sin que su vida esté en riesgo. Por estas razones, esta Corporación declaró un Estado de Cosas Inconstitucional. Con base en ello, la Sala Especial de Seguimiento ha evaluado las acciones de las entidades que tienen la responsabilidad de proteger la vida de esta población e investigar y judicializar las estructuras criminales que afectan la tranquilidad de las personas signatarias del Acuerdo Final de Paz.

El deber de protección del Estado en relación con la vida y seguridad de las personas cuando se encuentran en situación de amenaza, en especial, aquellas pertenecientes a la población firmante del Acuerdo de Paz

150. La Ley 418 de 1997, “[p]or la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, prevé, en su artículo 81, el deber en cabeza del Ministerio del Interior de ejecutar un programa de protección dirigido a personas que se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política, ideológica o con el conflicto armado.⁶⁴

151. Bajo este escenario, esta normativa identifica como receptores del referido programa de medidas de protección a: (i) dirigentes o activistas de

⁶⁴ “El Gobierno Nacional pondrá en funcionamiento un programa de protección a personas, que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno, y que pertenezcan a las siguientes categorías:

Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición// Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos// Dirigentes o activistas de las organizaciones de Derechos Humanos y los miembros de la Misión Médica//

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

152. El Decreto 2788 de 2003 establece las funciones del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos -CERREM-, las cuales son:

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

153. Luego, el Decreto 4065 de 2011 creó la UNP, cuyo objetivo es *“articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de Derechos Humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad*

Testigos de casos de violación a los Derechos Humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente.”

personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario.”

154. En concordancia con esta finalidad, las funciones de esta entidad son coordinar y la prestación de servicios de protección, definir las medidas de protección que sea oportunas, eficaces e idóneas para atender los distintos niveles de riesgo; implementar los programas de protección que determine el Gobierno nacional para salvaguardar la vida, seguridad personal e integridad física de quienes se enfrenten a un riesgo extraordinario o extremo; hacer seguimiento de estas medidas de protección; realizar la evaluación del riesgo a las personas que soliciten protección, entre otras.⁶⁵

155. De otro lado, en el punto 3.4.7.4. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, se acordó implementar un programa de protección integral que tuviera como objetivo proteger a las y los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surgiera del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, actividades y sedes, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporaran a la vida civil y a las familias de todos los anteriores, de acuerdo con el nivel de riesgo. Lo expuesto, en tanto en el Acuerdo Final de Paz se partió de reconocer que las personas signatarias de este enfrentarían riesgos, motivo por el cual se dispuso de un conjunto de herramientas para enfrentar *“la reconfiguración de la violencia en los territorios.”*⁶⁶

156. En vista de lo anterior, el Decreto 299 de 2017 crea el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección (PPESP), *“en virtud del cual la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior y demás entidades, dentro del ámbito de sus competencias, incluirán como población objeto de protección, a las y los integrantes, del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sus actividades y sedes, a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil, así como a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo.”*

157. En específico, es importante resaltar que el parágrafo del artículo 1° establece una presunción de riesgo extraordinario a favor de la población objeto del programa. Asimismo, el artículo 2.4.1.4.3. enumera los principios para el

⁶⁵ Decreto 4065 de 2011, artículo 4°.

⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencia SU-020 de 2022.

cumplimiento del objeto del PPESP. Estos son buena fe, presunción de riesgo, coordinación y corresponsabilidad institucional, participación activa de los beneficiarios, enfoque diferencial y territorialidad, es decir, la toma en consideración de los contextos regionales, departamentales, municipales y veredales; idoneidad de las medidas de protección y prevención, concurrencia de las entidades que, de acuerdo con sus competencias, deban garantizar la protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de la población objeto del PPESP; consentimiento del solicitante de las medidas de protección, eficacia, oportunidad y celeridad y complementariedad de las medidas; temporalidad de las medidas, mientras el riesgo persista, reserva legal de la información relativa a los solicitantes y la necesidad de que exista un nexo causal entre el riesgo extraordinario o extremo y el ejercicio de las actividades, funciones políticas o vinculación ideológica o partidista.

158. El decreto en comento, en su artículo 2.4.1.4.8 describe el procedimiento para el estudio y aprobación de medidas materiales de protección. Primero se presenta el caso a la Mesa Técnica. En un plazo de 15 días, se realiza la valoración respectiva y se establece la situación de riesgo y las medidas idóneas a implementar, conforme al plan estratégico de seguridad y protección y los lineamientos establecidos por la Mesa Técnica. Luego de comunicar la decisión adoptada al solicitante, la UNP o la entidad competente deberá implementar las medidas aprobadas. Finalmente, se realiza un seguimiento y una reevaluación periódica para verificar su efectividad.

159. Con todo, el artículo 2.4.1.4.9. *ibidem* también da la posibilidad de que se adelanten trámites de emergencia cuando se requieren adoptar medidas de protección por un riesgo inminente y excepcional. Este procedimiento lo adelanta el director o subdirector especializado de seguridad y protección de la UNP. Dentro de los diez (10) días siguientes a la aplicación de las medidas, se deberá informar a la Mesa Técnica y esta analizará las medidas adoptadas y las podrá ratificar, modificar o eliminar según el caso.

160. También, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, creada mediante el Decreto 154 de 2017, tiene como objeto *“el diseño y el seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atenten contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz,*

*incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.*⁶⁷

161. Los integrantes de esta Comisión son el presidente de la República, los Ministros del Interior, de Defensa y de Justicia y del Derecho, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Procurador General de la Nación y el Director de Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de estas organizaciones y conductas criminales, el comandante general de las Fuerzas Militares, el director general de la Policía Nacional, tres expertos reconocidos en la materia y dos delegados de las plataformas de derechos humanos.⁶⁸

162. Adicionalmente, sus funciones son hacer seguimiento, coordinar intersectorialmente, promover la coordinación, formular y evaluar el plan para combatir y desmantelar las organizaciones y perseguir las conductas punibles; evaluar la respuesta institucional y el impacto de los resultados en la desarticulación de estas organizaciones criminales; recomendar reformas que contribuyan a eliminar cualquier posibilidad de que el Estado, sus instituciones o sus agentes puedan crear, apoyar o mantener relaciones con estas organizaciones; diseñar y construir las estrategias para identificar las fuentes de financiación y los patrones de actividad criminal; participar en el diseño de un nuevo sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales a que hace referencia el Decreto, entre otras.⁶⁹

163. Adicionalmente, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección fue regulada por el Decreto 300 de 2017. Sus funciones son (i) elaborar, en los temas de competencia de la Unidad Nacional de Protección y en coordinación con la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, el Plan Estratégico de Seguridad y Protección para los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, tareas y sedes, así como para los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a sus familias, de acuerdo con el nivel de riesgo; (ii) adoptar o implementar, dirigir y controlar las políticas, los procesos, planes o proyectos de la Subdirección y adelantar las gestiones necesarias para asegurar el oportuno cumplimiento y aplicación en todos los niveles institucionales, así como establecer sistemas o canales de información para su ejecución y seguimiento; (iii) coordinar, con las entidades y autoridades

⁶⁷ Decreto 154 de 2017, artículo 1°.

⁶⁸ *Ibidem*, artículo 2°

⁶⁹ *Ibidem*, artículo 3°.

competentes, la implementación de medidas preventivas en materia de protección a que haya lugar; (iv) tutelar las actividades tendientes a lograr la protección de las personas y sedes a las cuales la Mesa Técnica de Seguridad y Protección recomiende la implementación de medidas, utilizando los medios logísticos necesarios; (v) dirigir y coordinar el cumplimiento de los planes de la Subdirección relacionados con avanzadas, seguridad física, y rutas, entrenamiento y reentrenamiento de los funcionarios y personal vinculado a los servicios de protección de la población objeto de esta Subdirección; (vi) hacer seguimiento a las medidas de protección en términos de confiabilidad, oportunidad, idoneidad y eficacia, así como de su uso por parte de los beneficiarios y adoptar el plan de mejoramiento que se requiera; (vii) adoptar en caso de riesgo extraordinario o extremo las medidas de protección de acuerdo con lo recomendado por la Mesa Técnica de Seguridad y Protección y (viii) adoptar, en caso de riesgo inminente y excepcional, todas las medidas necesarias para proteger la vida e integridad física de la población objeto del presente Decreto. Lo anterior, sin necesidad de concepto previo por parte de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección. Dentro de los diez (10) días siguientes a la aplicación de las medidas, se deberá informar a la Mesa Técnica.

164. El Decreto 2124 de 2017 reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final de Paz. Este responde a lo previsto en el punto 3.4.9 del Acuerdo Final, según el cual debería crearse en la Defensoría del Pueblo, de manera coordinada con el Gobierno Nacional y la Unidad Especial de Investigación, un programa que deberá contener un sistema de alertas tempranas con enfoque territorial, diferencial y de género, y un despliegue preventivo de seguridad. Su objeto es:

“reglamentar el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida ante los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. En particular sobre los riesgos y amenazas por la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, y conductas criminales, incluyendo organizaciones denominadas como sucesoras del paramilitarismo y nuevos factores de riesgo, que afecten a la población, a sectores de esta, a miembros y actividades de organizaciones sociales o de partidos y movimientos políticos, en especial aquellos que se declaren en oposición, que surjan de procesos de paz, así como miembros de organizaciones firmantes de acuerdos de paz, y que se presenten en municipios o zonas específicas del territorio nacional, de modo que se

promueva una reacción rápida según las competencias constitucionales y legales de las diferentes entidades.”

165. El artículo 2° prevé, a su turno, dos componentes de este sistema, uno de alerta temprana en la Defensoría del Pueblo, y otro de respuesta y reacción rápida en el Gobierno nacional, coordinado por el Ministerio del Interior,⁷⁰ con la participación de las entidades territoriales.

166. El sistema de prevención y alerta para la reacción rápida tiene, entre otros, los siguientes objetivos: *(i)* monitorear riesgos para la prevención de violaciones a los derechos a la vida a la integridad, libertad y seguridad personal e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, operaciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales, incluyendo organizaciones denominadas como sucesoras del paramilitarismo, en nivel nacional y territorial; *(ii)* advertir sobre los riesgos de ocurrencia de violaciones a los derechos anteriormente mencionados; *(iii)* reaccionar de manera rápida y oportuna a los riesgos identificados, mediante la articulación de distintas entidades; *(iv)* realizar actividades de seguimiento tendientes a examinar el efecto de las medidas adoptadas y la evolución del riesgo advertido, y *(v)* propiciar la participación de las organizaciones sociales, defensoras de Derechos Humanos y comunidades, teniendo en cuenta los enfoques territoriales, diferenciales, de género y étnico.

167. El componente de alertas tempranas a cargo de la Defensoría del Pueblo tiene como propósito principal advertir oportunamente los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad; libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con enfoque de género, territorial, diferencial, étnico, y orientación sexual e identidad de género, con el fin de contribuir al desarrollo e implementación de estrategias de prevención por parte de las autoridades, así como el desarrollo de capacidades sociales para la autoprotección. Para lo anterior la Defensoría del Pueblo debe emitir de forma autónoma Alertas Tempranas bajo sus competencias constitucionales y legales.⁷¹

168. Finalmente, el artículo 10° de esta normativa se refiere a las funciones de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). Se destacan las siguientes: *(i)* coordinar e impulsar las medidas preventivas y de reacción rápida ante los factores de riesgo advertidos por la

⁷⁰ Decreto 2124 de 2017, artículo 8°.

⁷¹ Decreto 2124 de 2017, artículo 6°.

Defensoría del Pueblo, de modo que las entidades y autoridades competentes adopten de manera urgente las medidas necesarias y pertinentes para prevenir y conjurar los riesgos y amenazas; (ii) a partir de la evolución de los riesgos advertidos por la defensoría del Pueblo, evaluar y recomendar las medidas de prevención y protección que mejor respondan a su superación; (iii) diseñar e implementar instrumentos de verificación, respuesta y seguimiento frente a las denuncias y reportes aportados desde los territorios y en el nivel central; y (iv) activar canales de comunicación con entidades y autoridades nacionales y territoriales con el propósito de recolectar y procesar información que permita identificar la evolución del riesgo, su actuación y la respuesta rápida.

169. Con las normativas descritas, el Gobierno nacional busca salvaguardar la seguridad de las personas campesinas, sindicales y de grupos étnicos, así como aquellas que se dedican a la defensa de los derechos humanos y que están en proceso de reincorporación a la vida civil. Con los lineamientos anteriormente descritos, el Estado orienta los programas de protección para salvaguardar la vida de todos los habitantes y, así, cumplir con los fines esenciales previstos en el artículo 2° de la Constitución.

El derecho a la seguridad personal cuando se encuentra en riesgo la vida. Reiteración de jurisprudencia⁷²

170. El artículo 2° de la Constitución establece como principios fundamentales del Estado “*asegurar la convivencia pacífica*» y “*proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida*”. Por su parte, el artículo 11 siguiente determina que “*el derecho a la vida es inviolable*”. A partir de estos mandatos, el derecho a la seguridad personal surge como un deber de protección a la vida como valor esencial.

171. Este derecho comporta tres “*manifestaciones*”. Primero, una como 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.⁷³ Segundo, es un derecho colectivo, pues cobija 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

⁷² Este acápite es reiteración parcial de las Sentencias T-002 de 2020, SU-020 de 2022, T-123 de 2023 y T-314 de 2024.

⁷³ Sentencias T-719 de 2003 y T-314 de 2023.

la libre competencia económica. Finalmente, también es un derecho fundamental, en la medida en que está íntimamente ligado a la dignidad humana, la vida y la integridad personal. Por consiguiente, “*todas las personas deben recibir una protección adecuada por parte de las autoridades ante riesgos extraordinarios, pues rebasan los niveles soportables de peligros implícitos en la vida en sociedad.*”⁷⁴

172. Estos riesgos deben rebasar las contingencias asociadas a la convivencia dentro de cualquier comunidad. Entonces, para que se vulnere el derecho a la seguridad personal, el riesgo que se presenta debe suponer la existencia de amenazas que impliquen la alteración del derecho a la tranquilidad que hagan suponer que la integridad física está en peligro.⁷⁵

173. Bajo este contexto, esta Corte ha establecido que el deber de protección de las autoridades se activa conforme a una *escala de riesgos y amenazas*:

- i. *Mínimos*, es decir, que la persona sólo se ve amenazada por la muerte o enfermedades naturales.
- ii. *Ordinarios*, que son soportados por igual por quienes viven en sociedad.
- iii. *Extraordinarios*, es decir, aquellos que ninguna persona tiene el deber jurídico de soportar.
- iv. *Extremos*, que se presentan cuando una persona está sometida a un riesgo extraordinario, grave e inminente que amenaza con lesionar su vida o la integridad personal.
- v. *Consumados*, que se configuran cuando el riesgo que la persona no tiene el deber jurídico de soportar se ha concretado, y, por tanto, se han vulnerado los derechos a la vida o integridad personal.⁷⁶

174. Así las cosas, el Estado no tiene la obligación de intervenir cuando la persona se enfrenta a un riesgo mínimo u ordinario. Sólo cuando este riesgo se torna extraordinario o extremo por la concreción de *amenazas* a la vida e

⁷⁴ Sentencia T-314 de 2023

⁷⁵ Sentencias T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza; T-339 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-399 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-123 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-111 de 2021, M.P. Diana Fajardo Rivera; y T-015 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷⁶ Sentencia T-002 de 2020. Esta providencia, a su vez, se basa en la Sentencia T-719 de 2003.

integridad física, el Estado debe adoptar medidas especiales de protección, con el fin de prevenir la concreción de estos riesgos en un daño consumado.

175. De este modo, quien considere que está ante un riesgo extraordinario o extremo, deberá demostrar que se encuentra en una situación de vulnerabilidad o especial exposición a la materialización del daño consumado.⁷⁷ A su turno, el Estado tiene la obligación de valorar y determinar las amenazas. Particularmente, debe identificar la naturaleza e intensidad de la intimidación, para establecer los medios de protección idóneos, específicos, adecuados y suficientes a través de los cuales se evita la materialización de un daño.⁷⁸

176. Este deber cobra especial relevancia respecto de las personas que enfrentan amenazas a su seguridad por cuenta de su actividad laboral, política, social, o por su condición de población en proceso de reincorporación a la vida civil. En la Sentencia T-719 de 2003, esta Corporación determinó que con relación a personas amenazadas por causa de la actividad que realizan o la condición que tiene -caso de las personas que se encuentran en tránsito a la vida civil - las autoridades deben cumplir con las siguientes obligaciones:

- i) Identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, familia o grupo de personas, así como advertir el modo oportuno y claro sobre su existencia a los afectados.*
- ii) Valorar, con base en un estudio cuidadoso cada situación individual, la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.*
- iii) Definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice.*
- iv) Asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.*
- v) Evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.*
- vi) Dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos; y, finalmente,*
- vii) la prohibición de adoptar decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas⁷⁹*

177. Estos deberes conforman el núcleo del derecho a la seguridad personal y la base alrededor de la cual debe cimentarse el aparato institucional dispuesto

⁷⁷ Sentencias T-078 de 2013 y T-123 de 2019.

⁷⁸ Sentencia T-314 de 2023.

⁷⁹ Sentencia T-020 de 2022, que retoma la Sentencia T-719 de 2003.

para garantizar este derecho. Por ejemplo, en la Sentencia T-261 de 2023, la Corte revisó la acción de tutela interpuesta por un ex miembro de las FARC-EP, que padeció una serie de amenazas contra su vida y que junto con su núcleo familiar contaba con un esquema de protección. Sin embargo, fue capturado debido a su vinculación a un proceso penal, por lo tanto, la UNP le retiró los esquemas de protección.

178. Al analizar el caso concreto, la Corte concluyó que la aplicación automática de la causal de suspensión invocada por la UNP podía conducir a escenarios de afectación desproporcionada de garantías fundamentales. Señaló que, en principio, según el artículo 2.4.1.2.46, numeral 8°, del Decreto 1066 de 2015,⁸⁰ la UNP tenía la facultad de finalizar el esquema de protección del actor, en el entendido de que la persona pasaba a órdenes de las autoridades penitenciarias y carcelarias responsables, a quienes les asistía el deber de velar por su vida e integridad personal. Sin embargo, esto no significaba que desaparecían necesariamente las condiciones de riesgo para el beneficiario, sino que la garantía del derecho de seguridad ahora recaía en cabeza del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. De este modo, esta norma no impedía necesariamente que su aplicación derivara en resultados que lesionaran de manera desproporcionada derechos fundamentales. Precisamente, en el caso concreto una aplicación irreflexiva de la causal conducía a afectaciones injustificadas sobre derechos fundamentales.

179. Particularmente, la UNP no había verificado los posibles daños irreparables que supondría la finalización del esquema de seguridad para el actor y su familia, en especial, no tenía información que la llevara a concluir que el núcleo familiar había superado la situación de riesgo. En ese sentido, había desconocido los antecedentes de violencia y amenaza que no solo había denunciado el actor, sino también su compañera sentimental.

180. Además, era notorio el contexto social y territorial en que se encontraban los desmovilizados de las FARC-EP y, más específicamente, el lugar donde residían el actor y su núcleo familiar implicaba un alto riesgo para su vida e integridad física. Más aún, la UNP no había valorado las implicaciones de suspender el esquema de protección a una mujer que se había convertido en

⁸⁰ *Finalización de las medidas de protección.* El respectivo Comité recomendará al Director de la Unidad Nacional de Protección, al Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, o al respectivo comandante, la finalización de las medidas de Protección, en los siguientes casos: (...)

8. Por imposición de medida de aseguramiento o pena privativa de la libertad que se cumpla en establecimiento de reclusión o con el beneficio de detención domiciliaria.

cabeza de familia, quien previamente había sufrido dos ataques con armas de fuego y quien, pese a todo esto, debía velar por cuatro hijos, dos de los cuales eran menores de edad, mientras que residían en uno de los territorios más peligrosos del país en donde el conflicto y la violencia persistían. En definitiva, la Corte encontró que la UNP había fallado al aplicar de forma automática e irreflexiva la causal de finalización de esquema de protección al núcleo familiar del actor tras su captura.

181. En suma, el Estado tiene la obligación de proteger la vida e integridad física de quienes sufren un riesgo extraordinario o extremo, mediante medidas de protección. Este deber cobra especial relevancia de cara a personas que enfrentan riesgos por cuenta de su condición como población en proceso de reincorporación a la vida civil. Por esa razón, la UNP debe ser especialmente cuidadosa al valorar cada situación individual y el origen de la fuente de riesgo.

Debido proceso en los trámites de adopción de medidas de protección y el procedimiento de calificación de riesgo de la UNP. Reiteración de jurisprudencia

182. De conformidad con el Decreto 1066 de 2015, corresponde a la UNP, a través del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), determinar el nivel de riesgo al que está expuesta una persona y adoptar las medidas necesarias para protegerla. En virtud del artículo 29 de la Constitución Política, al realizar esas labores debe respetar el derecho al debido proceso. Por consiguiente, tiene la obligación de *(i)* identificar y valorar el riesgo extraordinario, a partir de estudios contextuales y técnicos de la situación del afectado; *(ii)* adoptar las medidas de protección idóneas, suficientes y eficaces para evitar la amenaza; *(iii)* evaluar periódicamente el riesgo, con el fin de adecuar las medidas de protección; *(iv)* mitigar las amenazas que se ciernen sobre el afectado y *(v)* abstenerse de tomar decisiones que creen nuevos riesgos y exacerben los existentes.⁸¹

183. Concretamente, el artículo 2.4.1.2.2. del Decreto anteriormente mencionado establece los principios que rigen los programas de prevención y protección, además de los constitucionales y legales que orientan la función administrativa.

⁸¹ Sentencias T-719 de 2003, T-388 de 2019, T-469 de 2020, T-111 de 2021, T-239 de 2021, T-015 de 2022 y T-314 de 2023.

184. Uno de estos principios es el de *idoneidad*, que obliga a brindar medidas de protección adecuadas a la situación de riesgo y que se adapten a las condiciones particulares de los protegidos. Un segundo principio es el de *causalidad*, es decir, “*la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.*” En otras palabras, los procedimientos de valoración para ingresar al programa de protección y fijar las medidas de seguridad correspondientes deben fundamentarse en estudios técnicos especializados que justifiquen la necesidad de las medidas. De esa manera, se garantizará el derecho al debido proceso del solicitante, pues la administración tiene el deber de argumentar sus determinaciones con conceptos técnicos especializados que motiven la decisión de otorgar, modificar o finalizar medidas de seguridad.⁸²

185. La jurisprudencia constitucional también ha establecido que para cumplir las obligaciones derivadas del derecho a la seguridad personal, las actuaciones administrativas que lleven a cabo las autoridades competentes deben estar justificadas en estudios técnicos individualizados y específicos del nivel de riesgo de la persona interesada. Así las cosas, los argumentos expuestos deben referirse a las circunstancias de tiempo, modo y lugar específicas y propias del solicitante. De lo contrario, se generará una vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad personal.⁸³

186. En definitiva, la UNP tiene la obligación de motivar sus decisiones de forma clara, suficiente y específica. De esta manera, el afectado podrá saber las razones por las cuales la entidad consideró que necesitaba o no esquema de protección y específicamente qué medidas. Así las cosas, las decisiones emitidas por la UNP debe contener como mínimo: (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; (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.⁸⁴

⁸² Sentencia T-399-2018.

⁸³ Sentencias T-224 de 2014 y T-399 de 2018.

⁸⁴ Sentencia T-314 de 2023, que reitera las sentencias T-709 de 2003, T-388 de 2019, T-469 de 2020, T-111 de 2021, T-239 de 2021 y T-015 de 2022.

187. Por lo anterior, en varias ocasiones, esta Corporación ha protegido el derecho al debido proceso de varios actores a quienes se les han negado o modificado el esquema de protección sin que hubieran podido conocer de manera completa su porcentaje de riesgo o las razones que motivaron aquellas decisiones. También, cuando la UNP no ha justificado con suficiencia las medidas de protección adoptadas. Más aun, en ocasiones, la entidad ha basado sus conclusiones en que los procesos penales donde figuraban los evaluados estaban activos, sin decisión de fondo, dando a entender que la falta de resultados en estos procesos le restaba credibilidad o gravedad a las denuncias de los solicitantes. Por lo anterior, en estos casos, esta Corte le ha ordenado a la UNP volver a proferir una resolución, teniendo en cuenta los requisitos expuestos por esta Corporación para garantizar el derecho al debido proceso de los actores.⁸⁵

188. En suma, esta Corte ha exigido que la UNP motive de manera razonada y justifique las razones por las cuales adopta, niega o modifica un esquema de protección. Sin no concurre alguno de estos elementos, se vulnera el derecho al debido proceso de los solicitantes. De este modo, aquella entidad tiene la obligación de justificar las razones por las cuales asigna un porcentaje de riesgo, por qué adopta o no medidas de protección. Además, tiene proscrito tomar en consideración procesos penales en curso como pruebas en contrario del riesgo alegado por los solicitantes. Lo anterior porque, en muchas ocasiones, estas investigaciones duran varios años y puede que no se logre individualizar a los sujetos activos del delito.

Resolución de los casos concretos

189. De conformidad con las consideraciones expuestas y a partir del material probatorio recaudado, la Sala considera que en los casos concretos se presentó la vulneración y amenaza de los derechos al debido proceso, a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal de *Josué y Joanna*, y de la *Asociación Rosaria*. En específico, luego de verificar el contenido de las resoluciones emitidas por la UNP, la Sala encuentra que estos actos administrativos no contienen la información necesaria para que los interesados comprendan los fundamentos de lo decidido y, así, puedan ejercer su derecho de defensa y contradicción. Adicionalmente, la accionada no tuvo en cuenta el contexto especial en el que se encontraban los actores ni lo expresado por la Corte en la

⁸⁵ Ver, por ejemplo, las sentencias T-111 de 2021, T-239 de 2021, T-123 de 2023 y T-314 de 2023.

Sentencia SU-020 de 2022. A continuación, se explican las razones de este razonamiento.

El caso de Josué

190. En varias ocasiones, desde el 2019, el actor ha solicitado ante la UNP medidas de protección. En 2019 y 2020, la entidad negó las peticiones por ausencia de nexo causal. Con todo, mediante los *trámites de emergencia 1 y 3*, la UNP implementó medidas de protección a su favor.

191. Posteriormente, a raíz de la una decisión judicial, la entidad adelantó el *trámite de emergencia 2* a favor del actor, por medio del cual se implementaron medidas de protección, hasta tanto se culminara un estudio de nivel de riesgo y se prohiriera acto administrativo, conforme a lo estipulado en el artículo 2.4.1.4.9 del Decreto 299 de 2017. Mediante la *Resolución 1*, la UNP consideró que el riesgo de *Josué* era ordinario, por lo cual, ordenó finalizar las medidas de protección que habían sido otorgadas.

192. La última solicitud de medidas de protección se refirió al hecho de que el 16 de enero de 2024, algunos desconocidos habrían dejado un panfleto con amenaza de muerte en su contra, en el portón de entrada de la finca *La Esperanza*, vereda *Colmillo Dorado* de *Bosquepinto*. Al respecto, en la *Resolución 8*, la UNP argumentó lo siguiente:

- i. *Existencia de un peligro específico e individualizable:* La entidad no logró establecer indicios de autenticidad del panfleto que motivaba la apertura del estudio de riesgo, dado que el documento no contaba con las características propias de los documentos de la organización al margen de la ley a la que se le atribuía el hecho.
- ii. *Existencia de un peligro cierto:* Le fue imposible a la entidad comprobar la procedencia y/o veracidad de la misiva emitida presuntamente en contra del actor. Por lo tanto, no existía una materialización probable de la amenaza; máxime si se consideraba que el solicitante en evaluaciones anteriores había presentado panfletos como evidencia de las situaciones de riesgo sobre los cuales no se había encontrado indicios de autenticidad.
- iii. *Importancia:* El documento aportado parecía no provenir del *grupo Galbadia*. Además, en *Bosquepinto* no operaba el Estado Mayor del

grupo Galbadia, por consiguiente, no era posible conducir a que dicha amenaza pudiera involucrar una afectación en los bienes e intereses jurídicos del evaluado.

- iv. *Excepcionalidad*: Según la información obtenida por parte de terceros, no fue posible evidenciar que existieran roles o responsabilidades del actor que implicaran una alta visibilidad frente a su trabajo en temas comunitarios, ambientales o de liderazgo social. A su vez, los indicios frente a su liderazgo social en la *Asociación Agrícola de Piedrasviejas* y la *Asociación Rosaria* no permitían establecer un nexo entre sus actividades y la presunta situación de riesgo.

193. Asimismo, la entidad destacó que el evaluado había realizado múltiples solicitudes de protección y, desde la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, la UNP le había dado trámite a todas las peticiones.

194. Bajo este escenario, aunque es la UNP la entidad que tiene la pericia y el conocimiento técnico para determinar el porcentaje de nivel de riesgo del solicitante y las medidas de protección apropiadas, esta Sala observa que la entidad accionada incurrió en omisiones y en un razonamiento inexacto que repercutieron en el derecho al debido proceso del actor, como se pasa a explicar.

195. *La UNP no informó oportunamente al accionante su porcentaje de nivel de riesgo.* En primer lugar, la Sala advierte que la resolución no dio a conocer al actor cuál era su porcentaje de nivel de riesgo. Concretamente, al analizar el hecho victimizante puesto a su consideración, la UNP expresó lo siguiente:

“Que según lo expuesto anteriormente, y respecto al caso del señor [Josué] (...) la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, realizó la valoración respectiva estableciendo la situación de riesgo ORDINARIO (...)

[El riesgo ordinario] se define como ‘(...) aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad; genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección’.

Que, conforme a los requisitos estipulados para ser beneficiario, es requisito sine qua non estar inmerso en un riesgo extraordinario o extremo, situación

contraria para la persona relacionada anteriormente, por lo cual debe procederse a negar la solicitud (...).”

196. Como puede observarse, la UNP sólo se refirió de forma abstracta a la categoría de *riesgo ordinario*, sin asignarle al solicitante un porcentaje, en caso de haberlo ponderado. La accionada argumentó por qué no se cumplían los requisitos de (i) existencia de un peligro específico e individualizable, (ii) existencia de un peligro cierto, (iii) importancia y (iv) excepcionalidad. Sin embargo, no indicó el puntaje que el actor obtuvo en cada uno de estos parámetros, lo cual le impidió conocer en qué medida incidieron en la ponderación del porcentaje total.

197. Así las cosas, la entidad accionada omitió uno de los parámetros de motivación de las decisiones sobre medidas de protección que esta Corporación ha decantado para estos casos. Particularmente, en las Sentencias T-111 de 2021, T-239 de 2021, T-123 de 2023 y T-314 de 2023, la Corte ha sostenido que omitir el porcentaje de nivel de riesgo vulnera el derecho al debido proceso de los solicitantes, al no tener todos los elementos de juicio para controvertir el nivel de riesgo asignado.

198. *La UNP no tuvo en cuenta el contexto territorial al que estaba expuesto el actor.* La entidad accionada afirmó que el panfleto no parecía tener las características propias de un documento correspondiente al *grupo Galbadia* y que dicho grupo no hacía presencia en el municipio.

199. De otro lado, la Defensoría del Pueblo no ha emitido alertas tempranas específicas sobre *Bosquepinto*. Sin embargo, en la *Alerta Temprana 1*, la entidad advirtió que la dinámica del conflicto armado había sufrido cambios importantes en su afectación a la población civil. Esta violencia exacerbada no se circunscribía únicamente a las zonas de conflicto armado, sino también a otros territorios que podían ser víctimas de violencias asociadas.

200. Concretamente, la recomposición y disputa de los grupos armados ilegales y del crimen organizado en los pasados cuatro años había sido un asunto predominante en los diversos territorios azotados por la violencia en Colombia y con impactos diferenciados en otras zonas que no enfrentaban directamente los embates de la guerra. Esta reconfiguración había sido notoria en paros armados, combates, desplazamientos forzados, masacres, homicidios selectivos, secuestros, extorsión, restricciones a la movilidad de la población civil, confinamientos y amenazas. Este escenario de exacerbación del conflicto

o sostenimiento de la violencia armada contaba con el agravante del incremento de los cultivos de uso ilícito, el tráfico ilegal de drogas y la injerencia de actores internacionales del narcotráfico. En todo caso, en aquella oportunidad, constató que el riesgo para los habitantes de *Bosquepinto* era bajo.

201. Luego, en la *Alerta Temprana 2*, la entidad identificó riesgos de violaciones a los derechos humanos en 676 municipios, en el contexto electoral que se celebró en octubre de 2023. El riesgo provenía de una combinación de factores de amenaza, vulnerabilidad institucional y social, y capacidades de disuasión. Además, el contexto de amenaza estaba marcado por la presencia de grupos armados ilegales. Entre las poblaciones identificadas en riesgo durante el proceso electoral se encontraban los miembros de partidos o movimientos políticos, los defensores de derechos humanos, especialmente aquellos involucrados con movimientos políticos y otros grupos vulnerables; excombatientes firmantes de paz, entre otros. Una vez más, *Bosquepinto* fue identificado como un municipio de bajo riesgo.

202. A pesar de que en aquellas oportunidades no se identificó un riesgo alto o extremo para los habitantes de *Bosquepinto*, recientemente la Defensoría del Pueblo también emitió la *Alerta Temprana 3*, en la que advirtió sobre los riesgos que afrontaban los habitantes de los corregimientos de *Cauce de Plata*, *Fontegrís* y *Vado Rubí* en el Municipio de *Villaespecia*, *Piedrasviejas*.

203. La entidad informó que el grupo *Galbadia –Bloque Odín–*, tenía interés de extender su presencia desde *Refugio del Grajo* a la subregión de *Villaespecia*, para continuar su proceso de expansión territorial y control de economías ilegales. El grupo armado buscaba fortalecer un modelo de poder con estatus político “artificial”, de cara a su participación en la política de Paz Total del gobierno nacional, pues sus características no lo definían como una estructura armada organizada de crimen de alto impacto. En ese sentido, el grupo aumentó las conductas violentas no letales contra la población civil, como las amenazas, los dispositivos de vigilancia y las extorsiones y conductas que guardaban irreparables afectaciones físicas y psicológicas, así como ruptura del tejido social.

204. Aunque *Bosquepinto* no fue identificado como uno de los focos en los que este grupo ejercía control o perpetraba actos de violencia, es un territorio que colinda con los Municipios de *Villaespecia* y *Refugio del Grajo*; por lo

tanto, puede verse afectado por los intereses de expansión territorial y control político del *grupo Galbadia*.

205. En suma, según las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, los habitantes de *Bosquepinto*, en general, no han sufrido un riesgo alto o extremo de que sus derechos a la vida y a la integridad física se vean afectados. Sin embargo, la UNP no tuvo en cuenta el contexto de violencia que circunda al municipio, por lo cual, puede verse afectado en medio de los intereses de expansión de grupos paramilitares al margen de la ley. Esta situación es de especial relevancia tratándose de personas firmantes del Acuerdo Final de Paz, en tanto su reincorporación a la vida civil está caracterizada por eventos de discriminación, violencia y amenazas, sobre todo de parte de organizaciones denominadas como sucesoras del paramilitarismo.

206. *La UNP no valoró adecuadamente los factores de riesgo que pueden comprometer la seguridad del actor, teniendo en cuenta la presunción de riesgo extraordinario del que trata el artículo 2.4.1.4.3 del Decreto 299 de 2017.* En relación con lo anterior, la entidad accionada no presentó argumentos que específicamente desvirtuaran la presunción de riesgo extraordinario que recae sobre la población signataria del Acuerdo Final de Paz. El hecho que el panfleto aportado no contara con las características propias de los documentos de la organización que amenazaba al actor, no significaba que *Josué* no ejerciera sus actividades en un contexto de persecución en contra de la población firmante del Acuerdo de Paz. De este modo, era esencial evaluar la amenaza aportada en el contexto en que se desempeñaba el actor, lo cual no se tuvo en cuenta. Por ejemplo, como la misma entidad lo ha argumentado en ocasiones anteriores, a pesar de que las amenazas pudieron no provenir del *grupo Galbadia*, pudieron obedecer a intereses de diversos sectores con intenciones delincuenciales, desinformativos y/o intimidatorios⁸⁶ que, tratándose de una población en estado de vulnerabilidad y persecución, adquieren mayor incidencia.

207. De otro lado, es importante destacar que el actor ha recibido amenazas de forma repetitiva desde hace varios años, en especial, de parte del *grupo Galbadia* que han hecho presencia en *Bosquepinto* y que, por ello, en el pasado ha sido beneficiario de un esquema de protección. En ese sentido, la entidad

⁸⁶ Ver Sentencia T-399 de 2018.

debió analizar las amenazas dentro del contexto de zozobra al que ha estado sometido el actor de forma recurrente.

208. Adicionalmente, la UNP argumentó que fue imposible determinar si las amenazas iban en contra del actor o en contra de su hijo. Sin embargo, la entidad no tuvo en cuenta el estatus del actor como presidente de la *Asociación Rosaria* ni, precisamente, el vínculo de parentesco entre estas dos personas, lo cual podía propiciar la comisión de un acto violento contra el hijo del solicitante como forma de castigo.

209. Finalmente, la UNP se limitó a afirmar que no existía nexo entre las actividades de liderazgo que ejercía el actor dentro de la *Asociación Rosaria* y el panfleto amenazante. No obstante, la amenaza indica lo contrario. Específicamente, el “*Estado Mayor del [grupo Galbadia]*” comunicó a la comunidad de *Bosquepinto* que venían “*desarrollando operaciones militares en todos los municipios de Rocagrís, Refugio del Grajo y Bosquepinto (...) [para] erradicar de Colombia cualquier vestigio de izquierda o todo lo que vaya en contra de las políticas sociales que caracteriza nuestras ideologías.*”⁸⁷ De este modo, declaró como “*objetivo militar al guerrillero [Josué] y sus compinchez (sic) con los cuales trabaja en todo el país sabemos de sus actividades, sabemos que vive en Bosquepinto también realizaremos limpieza (sic) contra (...) Asociación Rosaria, sabemos que el guerrillero Josué disque (sic) lieder (sic), este guerrillero no le permitiremos que siga en el municipio se le dará de baja si sigue en la zona de nuestro dominio (...).*”⁸⁸

210. En suma, según lo expresado por el presunto grupo paramilitar, la amenaza en contra del actor se presenta precisamente por su liderazgo dentro de la *Asociación Rosaria* y su condición de “*guerrillero*”. Por consiguiente, esta Sala no se explica de qué manera la UNP concluyó que no existía un nexo entre las actividades del solicitante y el panfleto amenazante.

211. *La UNP no siguió un parámetro objetivo para negar el esquema de protección.* En vista de lo expuesto, la entidad accionada no esbozó escalas o criterios objetivos que permitieran concluir que el solicitante se encontraba bajo un riesgo ordinario. Aunque siguió los parámetros de existencia de un peligro específico e individualizable, existencia de un peligro cierto, importancia y excepcionalidad, en estos presentó argumentos subjetivos, que dejaban de lado

⁸⁷ Correo electrónico remitido por la ASOCIACIÓN ROSARIA el 1 de noviembre de 2024, documento: “*AMENAZA ASOCIACIÓN ROSARIA 16-02-2024*”.

⁸⁸ *Ibidem*.

las circunstancias especiales de las personas signatarias del Acuerdo Final de Paz y que contrariaban las evidencias puestas a su consideración. A este respecto, esta Corporación en ocasiones le ha reprochado a la UNP que “*no hayan directrices que sirvan de guía respecto a la disminución o el desmonte de los esquemas de protección, los criterios a tener en cuenta, y la gradualidad en este tipo de escenarios. La ausencia de parámetros objetivos erosiona el componente técnico en que debe soportarse el proceso de protección, y abre la compuerta a la arbitrariedad, en detrimento del principio de confianza legítima y del mandato de igualdad entre los beneficiarios que acuden a la UNP.*”⁸⁹

212. En suma, la UNP vulneró el derecho al debido proceso de *Josué*, al no motivar debidamente la *Resolución 8*. Consecuentemente, no adoptó una decisión razonada y evitó que el interesado pudiera controvertir debidamente la negación de un esquema de protección. En esa medida, la Sala Quinta de Revisión tutelar los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la integridad física y al debido proceso de *Josué*. En consecuencia, le ordenará a la UNP que dentro de los quince días (15) siguientes a la notificación de esta providencia, realice un nuevo estudio del nivel de riesgo del actor, atendiendo las indicaciones señaladas en esta providencia. En concreto, deberá tener en cuenta la incidencia de lo advertido por la Defensoría del Pueblo en la *Alerta Temprana 3* en el Municipio de *Bosquepinto*, las numerosas amenazas que ha recibido el actor a lo largo de los años y por las cuales ya ha contado con un esquema de protección, la amenaza recibida el 30 de mayo de 2024 en contra de la junta directiva de la *Asociación Rosaria*, su condición de firmante del Acuerdo Final de Paz, y, por lo tanto, la presunción de riesgo extraordinario que se predica en su favor, y lo establecido por la Corte en la Sentencia SU-020 de 2022 y en los Autos proferidos por la Sala Especial de Seguimiento a esta providencia, especialmente, los patrones de falla que aquella Sala de Seguimiento ha encontrado en la obligación de proteger la vida e integridad física de las personas signatarias del Acuerdo Final de Paz. Adicionalmente, deberá comunicarle al solicitante su porcentaje de nivel de riesgo.

El caso de Joanna

213. En el caso de *Joanna*, en el 2020, contó con un esquema de protección. Sin embargo, mediante la *Resolución 4*, la Mesa Técnica de Seguridad y

⁸⁹ Sentencias T-469 de 2020, T-111 de 2021 y T-123 de 2023.

Protección ordenó finalizar dicho esquema, debido a que se constató que no era población objeto del PPESP.

214. En este acto administrativo, la entidad relató que el Grupo de Recepción, Análisis, Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección realizó valoración preliminar, por medio de la cual recolectó, analizó y validó las condiciones para pertenecer a la población objeto del PPESP. Mediante llamada telefónica, *Joanna* manifestó que ya no era militante del Partido Comunes y no estaba en proceso de reincorporación. Aunado a lo anterior, el Partido Comunes remitió un certificado en el que confirmaba que *Joanna* no era militante del partido. En virtud de lo expuesto, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección finalizó las medidas de protección. Por lo tanto, en la Resolución mencionada, la UNP adoptó la decisión emitida por la Mesa Técnica de Seguridad y Protección.

215. La Sala de Revisión observa que la UNP incurrió en omisiones que vulneraron el derecho al debido proceso de la actora y amenazaron su vida, integridad física y seguridad personal.

216. *La UNP concentró su decisión en un factor orgánico que no está contemplado en el Decreto 299 de 2017 ni en la jurisprudencia constitucional. El Decreto 299 de 2017 creó el PPESP, no sólo para garantizar la vida de los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surgiera del tránsito de las FARC-EP, sino también de “las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil, así como a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo.”*⁹⁰ De igual modo, en la Sentencia SU-020 de 2022, la Corte advirtió una vulneración masiva y sistemática de los derechos fundamentales de toda la población signataria del Acuerdo Final de Paz, no sólo de quienes integraban el Partido Comunes. En esa medida, el hecho que la actora no fuera militante del Partido Comunes no debió ser un factor a tener en cuenta para retirar el esquema de protección.

217. Ahora bien, pese a que también mencionó que no estaba en proceso de reincorporación civil, la UNP no tuvo en cuenta las labores que ejercía, las cuales están directamente relacionadas con una asociación de firmantes de paz.

⁹⁰ Decreto 299 de 2017, art.1°.

Tampoco tuvo en cuenta su condición de signataria del Acuerdo Final de Paz y, por ende, el contexto de persecución al que estaba constantemente expuesta.

218. En definitiva, la UNP vulneró el derecho al debido proceso de *Joanna*, al concentrar la decisión de retiro de su esquema de protección en un factor netamente orgánico que no está acorde con el Decreto 299 de 2017 y la jurisprudencia de esta Corporación, relacionada con el Estado de Cosas Inconstitucional por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes.

219. *La UNP no valoró el riesgo al que estaba sometida la actora.* En segundo lugar, con independencia de si la actora hacía parte o no de la población objeto del PPESP, la accionada no realizó ninguna valoración del riesgo al que estaba sometida *Joanna*. Esta omisión desconoció las razones por las cuales la actora contaba con un esquema de protección y la desprotegió de forma flagrante. Aun si se asumiera que en su caso no era aplicable el Decreto 299 de 2017, el Estado tiene la obligación de proteger a todas las personas residentes en Colombia, especialmente, de aquellas que sufren riesgos extraordinarios que no están obligados a soportar. No verificar si la actora aún corría este tipo de riesgos, entonces, fue una omisión que atentó contra su dignidad, su vida y su seguridad personal. En efecto, obligó a *Joanna* a desplazarse a otro municipio por miedo a que ella o su familia sufrieran atentados contra su integridad

220. La Sala observa con preocupación que la entidad accionada haya omitido identificar la naturaleza e intensidad de las intimidaciones que amenazaban a la actora, pues es una condición *sine qua non* para retirar un esquema de protección y garantizar no sólo el derecho al debido proceso del solicitante, sino también su dignidad humana. En tal sentido, la Sala tutelaré los derechos al debido proceso, a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal de *Joanna*. En consecuencia, le ordenará a la UNP que, dentro de los quince días (15) siguientes a la notificación de esta providencia, realice un nuevo estudio del nivel de riesgo de la actora, atendiendo las indicaciones señaladas en esta providencia. Concretamente, deberá tener en cuenta su labor como secretaria general de la *Asociación Rosaria*, su condición de desplazada y la amenaza que recibió la *Asociación Rosaria* el 30 de mayo de 2024.

221. Adicionalmente, le ordenará que se abstenga de retirar esquemas de protección por el único hecho de que el solicitante ya no haga parte del

Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección. Por el contrario, deberá verificar si la persona está sometida a un riesgo extraordinario, con independencia de que pertenezca o no al Programa, para retirar, modificar o mantener el esquema de protección, según sea el caso.

El caso de la Asociación Rosaria

222. Mediante la *Resolución 10*, la UNP relató que el GRAERR realizó evaluación de nivel de riesgo por primera vez mediante *orden de trabajo 2*. En aquella oportunidad, recolectó y analizó el nivel de riesgo de la *Asociación Rosaria*, conforme a los siguientes hechos: (i) un mensaje de WhatsApp dirigido a la asociación, presuntamente de autoría del *grupo Galbadia*, en el que expresaban que cuatro miembros de la junta directiva de la *Asociación Rosaria* eran declarados objetivos militares; y (ii) afirmaciones de los miembros de la *Asociación Rosaria* respecto del estado de angustia y zozobra que sufrían a raíz de las amenazas recibidas y la presencia de actores armados en el territorio nacional.

223. El GRAERR contrastó las entrevistas mediante un procedimiento técnico de recolección de información a través de entrevistas a autoridades, fuentes humanas, verificaciones con organizaciones políticas y comunitarias, consultas a medios abiertos, comunicaciones y fuentes oficiales. A partir de la información recolectada, la GRAERR concluyó que existía una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño a la vida y a la integridad personal se produjera. Esto, puesto que los hechos de riesgo no pudieron ser verificados por parte de las autoridades municipales y departamentales. Tampoco fue establecido el nexo causal entre las amenazas referidas por la junta directiva y sus actividades en el proceso de reincorporación civil, pues en los panfletos referidos como amenazantes no fue clara la motivación de la intimidación, *“máxime considerando que las actividades desplegadas con población firmantes de paz no es reconocida en escenarios comunitarios e institucionales del territorio.”*⁹¹ En igual sentido, en *Bosquepinto* no se había registrado la materialización de daños contra firmantes de paz ni líderes sociales, por lo tanto, no se identificó una amenaza potencial relacionada con el contexto territorial del municipio. Asimismo, la entidad encontró inconsistencias entre el discurso del colectivo evaluado y la perspectiva de la institucionalidad; además, con frecuencia, la asociación publicaba comunicados y denuncias públicas en las

⁹¹ Correo electrónico remitido por la ASOCIACIÓN ROSARIA el 29 de noviembre de 2024, documento: *“RESOLUCION-UNP- ASOCIACIÓN ROSARIA MTSP_001514-26-11-2024 (2).pdf”*, pág.5.

que esgrimía el asesinato de firmantes del Acuerdo Final de Paz, sin que se expusiera que eran miembros del colectivo. En conclusión, el análisis realizado no arrojó que los hechos amenazantes superaran los que cualquier ciudadano tenía la capacidad de soportar.

224. De acuerdo con este análisis previo, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección realizó la correspondiente valoración y decisión. Al respecto, estableció que no obraban elementos de juicio razonables y suficientes que permitieran establecer que persistía un riesgo extraordinario al “*evaluado*”. Además, evaluó la relación de los hechos que amenazaban bienes o intereses jurídicos valiosos excepcionales, así como las situaciones a favor y/o en contra del “*evaluado*”. Así, conforme a los requisitos estipulados para ser beneficiario de un esquema de protección, la *Asociación Rosaria* no estaba inmersa en un riesgo extraordinario. Por lo tanto, debía negarse la solicitud presentada por la “*persona relacionada anteriormente.*”⁹²

225. En virtud de aquella evaluación, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección adoptó la decisión emitida por la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, con base en el estudio técnico de nivel de riesgo realizado a la *Asociación Rosaria*, cuyo resultado arrojó un nivel de riesgo ordinario.

226. *La UNP no comunicó el porcentaje de nivel de riesgo a la Asociación Rosaria.* Sobre la resolución reseñada, la Sala encuentra que, en primer lugar, la UNP no determinó el porcentaje de nivel de riesgo de la *Asociación Rosaria*. La entidad se limitó a afirmar que no obraban elementos de juicio razonables y suficientes que permitieran establecer un riesgo extraordinario, en tanto no existía un peligro específico e individualizable, era abstracto, y no era importante, excepcional o desproporcionado.

227. En suma, la UNP se refirió a las características del riesgo sufrido por la asociación, sin asignarle un porcentaje. Por lo tanto, omitió uno de los parámetros de motivación de las decisiones sobre medidas de protección que esta Corporación ha decantado para estos casos.

228. *La UNP no tuvo en cuenta el contexto territorial en el que la Asociación Rosaria desarrolla sus labores.* La entidad argumentó que no se pudieron verificar los hechos de riesgo y que en *Bosquepinto* no se había registrado la

⁹² *Ibidem*, pág.7.

materialización de daños contra firmantes de paz ni líderes sociales. No obstante, como se explicó con anterioridad, el *grupo Galbadia* ha aumentado conductas violentas en municipios aledaños y tiene un interés por expandirse territorialmente, por lo que la entidad evaluó la situación desde una perspectiva limitada, circunscrita al municipio, sin tener en cuenta las circunstancias que lo rodean. A su vez, la UNP supeditó el nivel de riesgo a la “*materialización de daños*” dentro del municipio, lo cual va en contravía de la obligación del Estado de proteger la vida e integridad física de todos los habitantes del país. Esto, en la medida en que tal argumento supone la **consumación del daño** para implementar un esquema de protección y, por ende, conlleva implícitamente el peligro de que los solicitantes pierdan la vida o se atente contra su integridad.

229. Sobre tal asunto, la Sala de Revisión encuentra que la Corte ya ha determinado en ocasiones anteriores que los patrones de falla relacionados con la protección de la vida de las personas signatarias del Acuerdo Final de Paz inciden directamente en asesinatos y desapariciones forzadas que pudieron haberse evitado, si el Estado hubiera actuado conforme a los compromisos adquiridos mediante el Acuerdo Final de Paz.

230. *La UNP no valoró adecuadamente los factores de riesgo que pueden comprometer la seguridad de los miembros de la Asociación Rosaria, teniendo en cuenta la presunción de riesgo extraordinario del que trata el artículo 2.4.1.4.3. del Decreto 299 de 2017. De forma complementaria, la UNP no logró desvirtuar la presunción de riesgo que se cierne sobre los firmantes del Acuerdo Final de Paz.*

231. Concretamente, la entidad adujo que no logró establecerse un nexo causal entre las amenazas puestas a su consideración y las actividades de la junta directiva de la *Asociación Rosaria* relacionadas con su proceso de reincorporación civil. No obstante, el mensaje de WhatsApp recibido estaba dirigido en contra de la junta directiva de la *Asociación Rosaria*, en tanto el grupo era considerado de izquierda y contrario a “*las políticas sociales que caracterizan [las] ideologías*”,⁹³ del *grupo Galbadia*, pues buscaba “*parar la guerra y construir la paz total.*”⁹⁴ Conforme al mensaje enviado por el *grupo Galbadia*, para la Sala de Revisión es claro que existe un nexo causal entre las labores de la *Asociación Rosaria* como organización derivada de una población que ha firmado un acuerdo de paz y la amenaza recibida. Además, la UNP no

⁹³ Correo electrónico remitido por la ASOCIACIÓN ROSARIA el 1 de noviembre de 2024, documento: “*COMUNICADO 063 AMENAZAS AL LA JUNTA NACIONAL 31-05-2024 (1).pdf*”

⁹⁴ *Ibidem.*

logró desvirtuar el principio de presunción de riesgo que recae sobre esta población, pues se limitó a afirmar que no existía un nexo causal, sin explicar por cuáles razones.

232. Finalmente, la Sala encuentra que la accionada también fundó su decisión en el hecho de que la *Asociación Rosaria* denunciaba el asesinato de firmantes de paz, sin que estos hicieran parte de la asociación. De nuevo, la entidad supedita la acreditación del riesgo a la consumación del daño, cuando su responsabilidad es de naturaleza preventiva. Precisamente, en la Sentencia SU-020 de 2022 y los autos proferidos por la Sala Especial de Seguimiento a esta providencia, esta Corte ha reprochado que la actuación institucional no se corresponda con las disposiciones vinculantes que exigen proteger a las personas signatarias del Acuerdo Final de Paz y, como resultado, se presenten asesinatos y desapariciones forzadas. La declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional fue una consecuencia directa de un incumplimiento grave y recurrente de los compromisos del Estado. En esa medida, es inadmisibles que la UNP condicione la acreditación de un riesgo extraordinario a que miembros de la *Asociación Rosaria* ya hayan perdido la vida.

233. La UNP no siguió un parámetro objetivo para negar el esquema de protección colectivo. Bajo este escenario, la entidad accionada no adoptó su decisión con base en criterios objetivos que permitieran determinar si existía o no un riesgo extraordinario. Dejó de lado las circunstancias que rodean a la población signataria del Acuerdo Final de Paz y la intención de expansión territorial que tiene el grupo *Galbadia* en *Refugio del Grajo*; adicionalmente, condicionó la verificación del peligro a la consumación del daño que la *Asociación Rosaria* deseaba evitar. En otras palabras, los argumentos expuestos adolecieron de carácter técnico.

234. En definitiva, la UNP vulneró el derecho al debido proceso del colectivo de la *Asociación Rosaria*, al no motivar la *Resolución 10* conforme a los presupuestos determinados por la jurisprudencia constitucional. Según lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión le ordenará a la UNP que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, realice un nuevo estudio de nivel de riesgo en favor de la *Asociación Rosaria*, atendiendo las indicaciones descritas con anterioridad. En particular, deberá tener en cuenta las consideraciones expuestas en la Sentencia SU-020 de 2022 y los autos proferidos por la Sala Especial de Seguimiento a este fallo, y no supeditar la identificación de un riesgo extraordinario a la consumación del daño que la

asociación busca evitar. Además, deberá comunicarle a la *Asociación Rosaria* el porcentaje de su nivel de riesgo.

235. Adicionalmente, la Sala exhortará a la Defensoría del Pueblo para que, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, asista a la UNP en el cumplimiento de las órdenes descritas anteriormente. Lo anterior, en tanto tiene responsabilidades en la estrategia de prevención de violaciones a los Derechos Humanos,⁹⁵ participa en el proceso de identificación y análisis de riesgo, aportando insumos de los analistas del Sistema de Alertas Tempranas;⁹⁶ orienta y brinda apoyo en el trámite de solicitudes de protección,⁹⁷ entre otras funciones relacionadas con la defensa de los Derechos Humanos.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. -REVOCAR la sentencia del 18 de julio de 2024 proferida por el *juzgado* mediante la cual declaró la improcedencia de la acción de tutela interpuesta por *Josué y Joanna*, actuando como presidente y secretaria general de la *Asociación Rosaria*. En su lugar, **AMPARAR** los derechos a la vida, a la integridad física, a la seguridad personal y al debido proceso de los actores y del colectivo mencionados.

Segundo. -ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, dentro de los quince días (15) siguientes a la notificación de esta providencia, realice un nuevo estudio del nivel de riesgo de *Josué*, atendiendo las indicaciones señaladas en esta providencia. En concreto, deberá tener en cuenta la incidencia de lo advertido por la Defensoría del Pueblo en la *Alerta Temprana 3* en el Municipio de *Bosquepinto*, las numerosas amenazas que ha recibido *Josué* a lo largo de los años y por las cuales ya ha contado con un esquema de protección, la amenaza recibida el 30 de mayo de 2024 en contra de la junta directiva de la *Asociación Rosaria*, su condición de firmante del Acuerdo Final de Paz, y, por

⁹⁵ Decreto 1066 de 2015, art.2.4.1.2.15.

⁹⁶ Decreto 1066 de 2015, art.2.4.1.2.22.

⁹⁷ Decreto 1066 de 2015, art. 2.4.1.2.40.

lo tanto, la presunción de riesgo extraordinario que se predica en su favor, y lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-020 de 2022 y en los Autos proferidos por la Sala Especial de Seguimiento a esta providencia, especialmente, los patrones de falla que aquella Sala de Seguimiento ha encontrado en la obligación de proteger la vida e integridad física de las personas signatarias del Acuerdo Final de Paz. Adicionalmente, deberá comunicarle al solicitante su porcentaje de nivel de riesgo.

Tercero. -ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, dentro de los quince días (15) siguientes a la notificación de esta providencia, realice un nuevo estudio del nivel de riesgo de *Joanna*, atendiendo las indicaciones señaladas en esta providencia. Concretamente, deberá tener en cuenta su labor como secretaria general de la *Asociación Rosaria*, su condición de desplazada y la amenaza que recibió la asociación el 30 de mayo de 2024.

Cuarto. -ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, realice un nuevo estudio de nivel de riesgo en favor de la *Asociación Rosaria*, atendiendo las indicaciones descritas en esta providencia. En particular, deberá tener en cuenta las consideraciones expuestas en la Sentencia SU-020 de 2022 y los autos proferidos por la Sala Especial de Seguimiento a este fallo, y no supeditar la identificación de un riesgo extraordinario a la consumación del daño que la asociación busca evitar. Además, deberá comunicarle a la *Asociación Rosaria* el porcentaje de su nivel de riesgo.

Quinto. -ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que se abstenga de retirar esquemas de protección por el único hecho de que el solicitante ya no haga parte del Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección. Por el contrario, deberá verificar si la persona está sometida a un riesgo extraordinario, con independencia de que pertenezca o no al Programa, para retirar, modificar o mantener el esquema de protección, según sea el caso.

Sexto. -INSTAR a la Defensoría del Pueblo, con apoyo de las personerías de los municipios donde residen los ciudadanos, a que, en el marco de sus competencias, acompañe a *Isabel, Eduardo, Hugo, Miguel, Pedro, Leandro, Agnes* y *Catalina* en la búsqueda de la protección de sus derechos a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal.

Séptimo. -EXHORTAR a la Defensoría del Pueblo para que, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, asista a la Unidad Nacional de

Protección en el cumplimiento de las órdenes impartidas en los numerales que anteceden, para garantizar el restablecimiento efectivo de los derechos fundamentales de los actores, particularmente, en lo que hace a la identificación y análisis de los factores de riesgo determinados en las alertas tempranas que resulten pertinentes en cuanto a establecer las medidas de protección que, eventualmente, requieran.

Octavo. -Por Secretaría General, **LÍBRESE** la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General