

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: PATRICIA OSORIO AYUB  
ACCIONADO: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION  
RADICADO: 05 001 31 05 017 2021 00488 00



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
Rama Judicial del Poder Público  
**JUZGADO DIECISIETE LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**

<b>FALLO DE ACCIÓN DE TUTELA</b>							
FECHA	VEINTINUEVE (29) DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO (2021)						
RADICADO	05001	31	05	017	<b>2021</b>	<b>00488</b>	00
PROCESO	TUTELA No. 00146 de 2021						
ACCIONANTE	PATRICIA OSORIO AYUB						
ACCIONADA	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION						
PROVIDENCIA	SENTENCIA No.00383 de 2021						
TEMAS	SEGURIDAD PERSONAL Y DEBIDO PROCESO						
DECISIÓN	CONCEDE						

La señora PATRICIA OSORIO AYUB, identificada con cédula de ciudadanía No.43.877.185, interpuso Acción de Tutela invocando la protección de los derechos fundamentales invocados, que, en su sentir, le ha sido conculcado por parte de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION fundamentado en los siguientes,

**HECHOS:**

Manifiesta la accionante que es defensora de derecho humanos en el corregimiento de Belén de Bajirá perteneciente al municipio de Mutatá, aproximadamente hace 4 años, y domiciliada en Medellín, perteneciente a la asociación cívica de Defensores por Belén de Bajirá Antioquia, en el cargo de representante legal de la misma, como consta en el certificado de la existencia de la representación legal ante la cámara de comercio del departamento del Choco.

Que el trabajo ha sido la defensa, promoción y la prevención a la vulneración de diferentes derechos, civiles, políticos, humanos y fundamentales, cometidos por parte de grupos armados ilegales, que delinquen en estas zonas del país y donde en muchos corregimientos pertenecientes a la ribera del río Atrato y sus vertientes, que no cuenta con presencia del estado representada en sus diferentes estamentos, administrativos, judiciales y fuerza pública, donde como defensores de derechos humanos visibilizamos el conflicto y la vulneraciones de los derechos antes descritos, por parte de grupos al margen de la ley, como son ELN, CLAN DEL GLOBO y disidencias de las FARC, hoy llamada nueva Marquetalia, que ha

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: PATRICIA OSORIO AYUB  
ACCIONADO: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION  
RADICADO: 05 001 31 05 017 2021 00488 00

denunciado varios hechos de estos actores armados, lo que conlleva que su integridad personal y de la familia se vea en riesgo, hasta llegar a ser desplazada con el núcleo familiar hacia la ciudad de Medellín, donde actualmente adelanta algunas actividades como defensora de derechos humanos, sin dejar de lado algunos desplazamientos en el mes que debido al cargo efectuó al corregimiento de Belén de Bajirá con el fin de cumplir reuniones y escuchar a la población objeto de vejámenes a raíz del conflicto armado. Desplazamiento que efectuó con las medidas proyectivas con las que contaba, que debido a dos actuaciones administrativas por parte de la unidad nacional de protección, que la Resolución 00004844 del 23 de junio de 2021 y ratificada por la resolución 8085 del 05 de octubre de 2021, en una segunda instancia, en la cual al calificar el riesgo como Extraordinario, ordenan la disminución de las medidas de protección firmadas por el señor director de la UNP. Dr. ALFONSO CAMPO MARTINEZ, consistente en retirarle un nombre de protección el vehículo asignado y un medio de comunicación, dejando únicamente como medida de la protección e integridad física, una sola unidad, cuando contaba con dos unidades de protección, y un vehículo para desarrollar las actividades concernientes al cargo.

Que el evaluador del estudio de riesgo como el comité evaluador de la Unidad nacional de protección CERREM, se equivocan y al mismo tiempo se contradicen al querer disminuir las medidas protectivas, puesto que el riesgo según lo plasmado dentro de la resolución del acto administrativo Nro. 00004844, de 23 de junio de 2021, arroja una condición en la integridad física, como EXTRAORDINARIO.

Que la unidad Nacional de Protección le notifica mediante acto administrativo la resolución Nro. 00004844 del 23 de junio de 2021, mediante un estudio previo efectuado por una analista de riesgo y respaldo por el comité del CERREM, que las medidas de protección serían disminuidas, consistentes en retirarme un vehículo convencional, un nombre de protección y un medio de comunicación, dejando únicamente con una sola persona, que interpuso los recursos de ley, evitando la firmeza del acto administrativo por medio del cual se pretendía desmejorar las medidas de protección, lo que hubo una segunda resolución N°. 8085 del 05 de octubre de 2021, donde no reponen la resolución 00004844.

Que no se tuvo en cuenta que en la actualidad hay una denuncia por hechos que son materia de investigación y no ha existido fallo de fondo por parte de la FISCALIA 15 SECCIONAL DE RIOSUCIO CHOCO, el cual se encuentra activa

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: PATRICIA OSORIO AYUB  
ACCIONADO: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION  
RADICADO: 05 001 31 05 017 2021 00488 00

mediante noticia criminal 0500160999166201803379, que la Unidad Nacional de protección carece de argumentos al tratar de desmejorar o desmontar el esquema de protección, sin tener como referencia que una amenaza no se puede medir en el tiempo para la ejecución, ni se puede determinar cuando sería efectiva en contra de la protección deben ser levantadas. Que el estudio del funcionario evaluador también determino en unos de sus párrafos, “ Así las cosas se logró encontrar elementos suficientes mediante los cuales se puede apreciar que continua expuesto a un riesgo presente, específico e importante el cual no está en el deber jurídico de soportarlo, por lo que el GVP determino que el nivel de riesgo se presenta es EXTRAORDINARIO, que queda evidenciado que una zona donde delinque estos grupos al margen de la ley, el cual mencionara el funcionario evaluador del riesgo es imposible que la integridad personal no corriera peligro, para determinar la disminución de una unidad de protección el vehículo convencional y el medio de comunicación.

Que la Unidad nacional de Protección mediante el comité CERREM, vulnera el debido proceso en actuaciones administrativas, que debe ser un sistema de garantías cuya finalidad es proteger los derechos de los ciudadanos frente a las actuaciones del Estado y, a su vez, limitar y controlar el poder que este ejerce, para que se obtengan decisiones justas conforme a las normas que regulan la materia relacionado, que con la ponderación del estudio del riesgo fue extraordinario; sin embargo la decisión tomada fue de desmejorar las medidas de protección le asistirán.

#### **PETICIONES:**

Solicita se tutele los derechos fundamentales invocados, y como consecuencia se le ordene a la accionada UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION-UNP, la continuidad con las medidas de protección que le asisten en el esquema de protección, con las dos unidades, el vehículo y el medio de comunicación. Solicita la anulación del acto administrativo proferido por la Unidad nacional de protección N°.00004844 y 8085, teniendo como referencia las condiciones en que se debe efectuar el estudio de riesgo según sentencia T-439/20.

Que se le conceda el restablecimiento del derecho que le asiste con las condiciones iniciales de la protección correspondiente a un vehículo, dos unidades y un medio de comunicación para la protección.

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: PATRICIA OSORIO AYUB  
ACCIONADO: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION  
RADICADO: 05 001 31 05 017 2021 00488 00

### **PRUEBAS:**

Anexó, resolución administrativa 00004844, resolución administrativa 8085, certificado de existencia de cámara de comercio de la asociación cívica de defensores por Belén de Bajirá, petición ante la corte interamericana de derechos humanos, noticia criminal 050016099166201803379, panfleto amenazante, recurso de reposición, cédula de ciudadanía. (fls.24/87)

### **TRÁMITE Y RÉPLICA:**

La presente acción fue admitida el día 20 de octubre del presente año, y se ordenó notificar a la parte accionada, concediéndole un término de Dos (02) días para que presentara los informes respectivos.

En la misma fecha de la admisión de la tutela se hizo la notificación al representante legal de la entidad accionada, el cual se hizo por medio del correo electrónico de dicha entidad (fls. 90/94). Notificada la acción de tutela conforme las previsiones de los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000, se le concedió un término de DOS (2) días a la accionada para rendir los informes del caso. La entidad accionada dio respuesta al informe que le solicitara el despacho.

A folios 97/125, la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION, da respuesta a la presente acción de tutela y manifiesta que:

*La señora Patricia Osorio Ayub es beneficiaria de medidas de protección por parte de esta Unidad desde el año 2018, acreditando pertenecer a una de las poblaciones objeto del programa de protección que lidera la UNP, en los términos del numeral 2 del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015, que se refiere a: "2. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas." por lo que se inició la respectiva ruta ordinaria de protección<sup>1</sup> reglada en el Decreto en mención.*

*Conforme a lo anterior, la UNP en garantía a la vida e integridad personal del accionante ha implementado una serie de medidas de protección de acuerdo a su nivel de riesgo, es importante que el despacho tenga en cuenta que el estudio de nivel de riesgo adelantado en favor de la accionante, los cuales fueron realizados por el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de la Información tienen como base la matriz de riesgo que ha arrojado el instrumento estándar de valoración del riesgo individual, el cual fue avalado por la Corte Constitucional mediante el Auto No. 266 del 01 de septiembre de 20092 .*

*III. Estudio de nivel de riesgo en favor de la señora Patricia Osorio Ayub.*

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
 ACCIONANTE: PATRICIA OSORIO AYUB  
 ACCIONADO: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION  
 RADICADO: 05 001 31 05 017 2021 00488 00

Año	Orden de Trabajo	Ponderación (matriz)	Nivel de Riesgo	Número de Resolución	Medidas Implementadas
2018	274835	53,88	EXTRAORDINARIO	7562 de 2018	un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección. Implementar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado
2021	435181	50,55	EXTRAORDINARIO	4844 de 2021	Finalizar un (1) vehículo convencional y un (1) hombre de protección. Finalizar un (1) medio de comunicación. Ratificar un (1) hombre de protección y un (1) chaleco blindado.
				8085 de 2021	NO REPONER la Resolución No. 4844 del 23 de junio de 2021

*Frente al estudio de nivel de riesgo - Vigencia 2021.*

*Para la vigencia 2021, el caso del accionante fue reevaluado, razón por la cual, cuando se culminó el estudio fue presentado ante los delegados que integraban interinstitucionalmente<sup>3</sup> el Grupo de Valoración Preliminar<sup>4</sup> (en adelante GVP) en sesión 22 de fecha 01-06-2021, el cual, según los parámetros del instrumento estándar de valoración avalado por la Corte Constitucional, después de surtido un estudio técnico y especializado, ponderó el nivel de riesgo como extraordinario con una matriz de 53,88%.*

*Posteriormente, el caso se presentó ante los delegados interinstitucionales que conforman el Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas<sup>5</sup> (en adelante CERREM), en la sesión de fecha 09-06- 2021, donde se validó el riesgo como extraordinario, recomendando: Finalizar un (1) vehículo convencional y un (1) hombre de protección. Finalizar un (1) medio de comunicación. Ratificar un (1) hombre de protección y un (1) chaleco blindado.*

*Recomendación adoptada por la Dirección General de la UNP mediante la Resolución No. 4844 de 23-06-2021 (Anexo), frente a la anterior decisión, el accionante interpuso el recurso de reposición el cual fue resuelto en la Resolución No. 8085 de 05 - 10 - 2021 en donde se decidió "NO REPONER la Resolución No. 4844 del 23 de junio de 2021" Ahora bien, frente a las anteriores decisiones administrativas, la UNP notificó Actos Administrativos a la señora Patricia Osorio Ayub garantizando de tal forma el debido proceso administrativo.*

*Para efectos de contextualizar al despacho sobre el resultado del estudio de nivel de riesgo, se informan algunas consideraciones y el concepto emitido por el profesional analista respecto al caso del accionante, las cuales, fueron fundamento de la Resolución 4844 de 23-06-2021:*

*"En dicha actividad la señora PATRICIA OSORIO AYUB expreso que, como hechos no ha sido objeto de amenazas directas en su contra, sin embargo, refirió que, siente temor por su seguridad personal, debido a que se escuchan comentarios y mensajes intimidatorios por la población, los cuales dice "que se quede quieta". Agrego que, continua en el cargo y desarrollando actividades como reuniones con líderes de la comunidad y algunos políticos donde tratan temas relacionados a la vulneración de sus derechos y la lucha para que la población de Bel& de Bajirá quede perteneciendo política y administrativamente a Antioquia, hasta el punto de interponer una demanda internacional con fin que le garanticen sus derechos, debido a que en Choco no cuenta con recursos, no hay plan de desarrollo, no hay inversión económica, esto afecta de manera directa a su comunidad.*

*Conforme con lo anterior, una vez verificado el instrumento de valoración del nivel de riesgo individual para el caso de la señora PATRICIA OSORIO AYUB, se pudo observar que el analista tuvo en cuenta la información suministrada por las entidades y autoridades consultadas, por su parte, registra denuncia en el año. (...)*

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: PATRICIA OSORIO AYUB  
ACCIONADO: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION  
RADICADO: 05 001 31 05 017 2021 00488 00

*Que, con fundamento en la información aportada y el trabajo de campo desplegado para verificar su situación de seguridad de la señora PATRICIA OSORIO AYUB, en su candidato de Dirigente y/o Representante Organizaciones Sociales, condición que ostenta por Representante Legal de la Asociación Cívica de Defensores por Belén de Bajirá — Antioquia, siguiendo los lineamientos jurisprudenciales de la Honorable Corte Constitucional emitidos en sus Sentencias T-719 de 2003 y T-339 de 2010, en las que define los Criterios de apreciación de los hechos constitutivos de una amenaza para establecer la procedencia de la protección especial del Estado, estipulando que, "Para que se determine entonces la hipótesis constitucional de la amenaza se requiere la confluencia de elementos subjetivos y objetivos o externos: el temor del sujeto que ve peligrar sus derechos fundamentales y la convalidación de dicha percepción mediante elementos objetivos externos.. .", en estas circunstancias se procedió a desarrollar estos elementos y las características de la amenaza en cuanto a su realidad e individualidad del amenazado, y , se observó que la evaluada continua presentando un riesgo excepcional, con un riesgo menor, al lograrse constatar los hechos descritos en el presente estudio; así las cosas, se logró encontrar elementos suficientes mediante los cuales se puede apreciar que continua expuesto a un riesgo presente, específico e importante el cual no está en el deber jurídico de soportar, pero lo que el GVP determine que el nivel de riesgo que presenta es EXTRAORDINARIO, el cual fue validado por los delgados del CERREM, quienes recomendaron ajustar las medidas de protección(...)".*

Por lo que precluidos todos los términos, sin otro que agotar, lo procedente es decidir de fondo, lo que se hará con fundamento en las siguientes,

### **CONSIDERACIONES**

En atención a lo relatado en precedencia habrá de determinarse si las accionadas vulneran los derechos fundamentales a la vida, la seguridad personal y el debido proceso, al reducirle a la señora PATRICIA OSORIO AYUB su esquema de seguridad.

Así, las cosas ha de decirse que la acción de tutela procede cuando (i) no existan otros medios de defensa judiciales para la protección del derecho amenazado o desconocido; cuando (ii) existiendo esos mecanismos no sean eficaces o idóneos para salvaguardar los derechos fundamentales en el marco del caso concreto, evento en que la tutela desplaza el medio ordinario de defensa; o cuando (iii) sea imprescindible la intervención del juez constitucional para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable (art. 86, CP), hipótesis en la cual el amparo opera en principio como mecanismo transitorio de protección.

En los eventos que se invoca la protección de los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la seguridad personal, a propósito de la alteración de medidas de protección brindadas por el Estado a un ciudadano, la Corte

Constitucional ha sostenido constantemente que la tutela es un mecanismo de defensa judicial plausible – sentencias T-224 de 2014, T-460 de 2014, T-657 de 2014 y T-924 de 2014 -, aún cuando existan otros medios ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para atacar las actuaciones de las autoridades, como lo es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. En virtud de las condiciones especiales de las personas que reclaman la protección y las circunstancias apremiantes de seguridad que atraviesan, se ha establecido que el medio defensa de la jurisdicción contenciosa administrativa resulta ineficaz, pues la duración del trámite puede conducir incluso a una interferencia grave en el derecho fundamental a la vida.

Establecida la procedencia de la acción de tutela para el caso particular, debe decirse que el artículo 2° de la Constitución Política establece entre los fines esenciales del Estado el de *“proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida”*, y el de *“asegurar”* la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Claramente, la norma superior le asigna al Estado el deber de proteger la vida de todas las personas, y le ordena asegurar condiciones para que los habitantes lleven una existencia tranquila, libre de amenazas y de zozobras exorbitantes. De acuerdo con ello, cuando un habitante del territorio está sometido a riesgos insoportables, por diversos factores externos originados en acciones del Estado o de terceros, que además ponen en riesgo valores supremos como la vida o la integridad, la Corte Constitucional ha indicado que se puede afirmar que hay una amenaza de su derecho fundamental a la seguridad personal, motivo por el cual el Estado debe adoptar las medidas tendientes a proteger a la persona, para que el riesgo que se cierne sobre ella no se materialice. Lo anterior, en armonía con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por Colombia -art. 93 de la C.P.-, que reconocen el derecho a la *seguridad personal* -art. 7° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y el art. 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos-.

Según los criterios del órgano de cierre Constitucional en sentencia T- 707 de 2015, *“el reconocimiento del derecho a la seguridad personal supone, entre otras cosas, que todos los asociados reciban protección de las autoridades públicas en aquellos casos en que estén expuestas a un riesgo que atenta contra sus bienes fundamentales, y que no tengan el deber jurídico de soportar. Ese riesgo, ha señalado la jurisprudencia, debe ser extraordinario o extremo, es decir, debe ir más*

*allá de los riesgos ordinarios de la vida cotidiana. Por lo mismo, y con el fin de contrarrestarlo o eliminarlo, corresponde a las autoridades identificar y controlar todo “peligro específico, cierto, importante, excepcional y desproporcionado”.*

Ahora, en sentencia T-719 de 2003, la Corte Constitucional sostuvo que para que el Estado pueda proteger efectivamente el derecho fundamental a la seguridad personal de los ciudadanos, es preciso que observe un grupo específico de obligaciones:

*“La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado.*

*La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.*

*La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice.*

*La obligación de 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.*

*La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.*

*La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.*

*La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados.”*

De acuerdo con ello, si el Estado incumple sin justificación constitucional suficiente con alguna de estas obligaciones, viola el derecho a la seguridad personal de quienes sufren el riesgo. No siendo preciso esperar hasta que el mismo se materialice en el menoscabo concreto de otro derecho fundamental, como podría ser la vida, o la integridad personal. Basta con que no se cumpla alguno de estos deberes, para que el derecho constitucional a la seguridad personal se lesione, y los demás derechos fundamentales que dependen de ella se vean amenazados.

Cabe resaltar que el derecho fundamental a la seguridad personal adquiere especial relevancia cuando es invocado por sujetos que con ocasión de su pertenencia a ciertos grupos están sometidos a riesgos desproporcionados, caso de los sindicalistas, pues durante muchos años en Colombia, el ejercicio de la protesta social para la mejora de las condiciones de los trabajadores y la garantía de sus derechos humanos, ha puesto en riesgo la vida y la integridad de los líderes sindicales y de sus familias.

Aunado a lo expuesto, y teniendo en cuenta las consideraciones del caso que se somete a estudio, ha de indicarse que la definición de medidas de seguridad debe corresponder a estudios técnicos individualizados sobre el nivel de riesgo de la persona que solicita la protección, y tales conceptos no pueden desconocerse sin justificación suficiente, ello en la medida en que el Estado al cumplir las obligaciones que se desprenden del derecho fundamental a la seguridad personal, debe justificar las decisiones tomadas con base en estudios técnicos individualizados y específicos del nivel del riesgo de la persona interesada – sentencia T- 234 de 2012, T-591 de 2013, T-190 de 2014 y T-224 de 2014 las cuales fueron citadas en la sentencia T-707 de 2015.

Por tanto, al valorar si algún ciudadano está sometido a riesgos desproporcionados que no tiene el deber de soportar, o al definir las respectivas medidas de seguridad, la autoridad competente tiene que motivar de manera suficiente su determinación a partir de estudios técnicos que correspondan a la situación fáctica que afronta la persona que solicita la protección, y si se desconocen tales conceptos especializados, debe argumentarse suficientemente la decisión a partir de análisis de expertos que también hayan valorado la situación de riesgo – véase sobre el particular lo establecido en la sentencia T-707 de 2015-.

Así las cosas, el deber de motivación a partir de estudios técnicos se justifica en: **I.** el derecho fundamental al debido proceso y **II.** en los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección (Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.2.), entendiéndose que el debido proceso tiene como propósito evitar posibles arbitrariedades o abusos de autoridad de la entidad que los profiere, en tanto le impone la obligación de resolver situaciones jurídicas con base en argumentos racionales y razonables, y de otra parte asegura que cuando está en discusión la disposición de un derecho, el afectado cuente con todas las condiciones sustanciales y procesales para la defensa de sus intereses, en el evento que requiera controvertir la decisión.

Ahora, debe tenerse presente que la justificación no puede ser de cualquier tipo. Las autoridades competentes deben motivar las decisiones relativas al derecho a la seguridad personal de los ciudadanos con base en estudios técnicos específicos e individualizados, para garantizar el cumplimiento de los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección. De acuerdo al artículo 2.4.1.2.2. del Decreto 1066 de 2015 *“La vinculación al Programa de Prevención y Protección, estará fundamentada en la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias”*, esto es, que la definición de si una persona puede ser o no beneficiaria del programa de protección debe estar siempre justificada en el nivel de riesgo o el cargo, para lo cual debe realizarse un estudio técnico previo; y el principio de idoneidad dispone que *“Las medidas de prevención y protección serán adecuadas a la situación de riesgo y procurarán adaptarse a las condiciones particulares de los protegidos”*. Es claro que la valoración y definición de las medidas de seguridad deben corresponder directamente a la situación de riesgo de la persona interesada en el servicio de protección o en su cargo, por lo que los fundamentos de las decisiones siempre deben tener como soporte algún estudio técnico previo.

Para esto, la normativa vigente que regula la prestación del servicio de protección contempla un procedimiento en el cual se define el riesgo y las medidas de seguridad a través de valoraciones técnicas.

Sobre este tópico se pronunció la Corte Constitucional en sentencia T- 202 de 2020 e indicó:

*“De esta manera, consideró necesario definir, además de una escala de riesgos, una escala de amenazas. A saber:*

- **Nivel de riesgo:** a) **mínimo:** la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales y; b) **ordinario:** proviene tanto de factores internos como externos a la persona y que se deriva de la convivencia en sociedad, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad. En este nivel no es posible exigir del Estado medidas de protección especial.
- **Nivel de amenaza:** a) **ordinaria:** representa un peligro específico e individualizable, cierto, importante, excepcional y desproporcionado. Cuando concurren todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado para hacer cesar las causas de la alteración del goce pacífico del derecho o, al menos, para evitar que el inicio de la lesión se vuelva violación definitiva del derecho y; **extrema:** se presenta cuando una persona se encuentra sometida a

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: PATRICIA OSORIO AYUB  
ACCIONADO: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION  
RADICADO: 05 001 31 05 017 2021 00488 00

*una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal.*

*En este nivel el individuo puede exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades<sup>[39]</sup>.*

*En suma, la vida y la integridad personal son derechos fundamentales que deben ser garantizados y preservados por el Estado. Frente a individuos cuyo nivel de riesgo sea como mínimo extraordinario, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional reiteró que los contenidos concretos de esta obligación son: (i) “identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona<sup>[40]</sup>”, (ii) “valorar cada situación individual y la existencia, las características y la fuente del riesgo que se ha identificado<sup>[41]</sup>”, (iii) “definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes<sup>[42]</sup>”, (iv) “la obligación de asignar tales medios<sup>[43]</sup>”, (v) “la obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, así como de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución”, (vi) “la obligación de dar una respuesta efectiva, en caso de signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigar o disminuir sus efectos”, y, finalmente, (vii) “la prohibición de adoptar decisiones que generen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias”<sup>[44]</sup>.*

*Así mismo, las autoridades encargadas del estudio y la implementación de medidas de seguridad tienen una serie de obligaciones relativas a la debida diligencia respecto a la valoración y determinación de las amenazas, ya que su incumplimiento también conduce a la vulneración del derecho a la seguridad personal. Por lo anterior, deben tenerse en cuenta las condiciones específicas del afectado y el contexto social en el cual desarrolla sus funciones.*

Así las cosas, se tiene de la prueba aportada al expediente, que en el 2018 Y 2021 se realizó una evaluación del riesgo por parte de la UNP a la señora PATRICIA OSORIO AYUB, teniendo como fuente la Subdirección de Evaluación del Riesgo, en el cual la Policía Nacional, la Presidencia y la Unidad de Víctimas, manifestaron que el riesgo del señor Monsalve Castaño era Extraordinario “*toda vez que los hechos no han sido desvirtuados y los escoltas informan que el evaluado cuenta con riesgo en los desplazamientos que realiza a zonas con presencia de grupos armados*”. En Dicho estudio se decidió que el nivel de riesgo era “*Extraordinario*” y se emitió concepto de “*Mantener las medidas de protección asignadas en favor del evaluado*” que para ese momento consistían en “*dos escoltas, carro blindado, chaleco antibalas y medios de comunicación tipo celular*”

A pesar de las recomendaciones y dado que en el plenario no aparecen más estudios realizados para el desmonte del esquema de seguridad, el Director de la UNP emitió la Resolución No. 00004844 del 23 de junio de 2021, ajustando el esquema de seguridad del actor, argumentando que “*en virtud del resultado de la mencionada evaluación de riesgo el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM poblacional, celebrada el 23/06/2021 recomendó: ajustar medidas de protección de la siguiente manera: finalizar un (1)*

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: PATRICIA OSORIO AYUB  
ACCIONADO: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION  
RADICADO: 05 001 31 05 017 2021 00488 00

*vehículo blindado y dos (2) hombres de protección. Ratificar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado (...) Que teniendo en cuenta la normatividad que rige la materia, estas recomendaciones se entienden ajustadas a la ley; por lo cual, la UNP procederá a implementar las medidas definidas que son de competencia y a remitir a las demás entidades que le correspondan”*

Conforme con lo esbozado en párrafos anteriores, esta situación supone una violación al derecho a la seguridad personal y al debido proceso del actor, por falta de motivación e incumplimiento de los principios de causalidad e idoneidad que orientan el servicio de protección a personas, dado que la decisión del Director de la UNP de reducir el esquema de seguridad del actor, es contraria al concepto de un grupo de valoración del riesgo según el cual la UNP debía *“mantener las medidas de protección implementadas a favor del evaluado”*. El ajuste del esquema estuvo fundado en el argumento que el mismo fue recomendado por el CERREM y en apreciaciones generales sobre la normativa aplicable.

Sin embargo, en el acto no se expuso porque cambiar el esquema de seguridad cuando la accionante se mantiene con riesgo extraordinario y el puntaje solo varía 3 puntos, no se expusieron los motivos que se tenían en cuenta para reducir el esquema de seguridad, en tanto desconocía las razones técnicas por las cuales se llegó a tal conclusión, teniendo que impugnar el acto sin un punto de ataque claro, esta situación no solo resulta violatoria de su derecho al debido proceso, sino que también desconoce abiertamente su derecho a la seguridad personal, pues la somete a la zozobra de ver reducido su esquema de protección sin justificación técnica alguna, a pesar de conocer que tiene un nivel de riesgo extraordinario por no haberse podido desvirtuar las amenazas recibidas, así como por no lograrse establecer que la situación ha cambiado y continuar realizando desplazamientos a diferentes zonas del país. A más de lo anterior, se descartaron los principios de causalidad e idoneidad que orientan el servicio de protección, porque se determinaron las medidas de seguridad sin debatir ni deliberar sobre los variados conceptos y recomendaciones que existían al respecto.

Consecuente con lo narrado, se tiene que la UNP vulneró los derechos fundamentales a la seguridad personal y al debido proceso de la señora PATRICIA OSORIO AYUB, al reducirle notoriamente su esquema de protección sin justificar el acto en estudio técnico, e inclusive hacerlo en contra de un concepto especializado, pues como se esbozó, las autoridades tienen la obligación de motivar de manera suficiente sus decisiones a partir de estudios técnicos, en aras

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: PATRICIA OSORIO AYUB  
ACCIONADO: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION  
RADICADO: 05 001 31 05 017 2021 00488 00

de respetar sus derechos, y desarrollar los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección, razón por la cual se protegerán los derechos invocados y se le ordenará al Doctor Diego Fernando Mora Arango, como Director General de la Unidad Nacional de Protección o quien haga sus veces, mantener en forma definitiva el restablecimiento del esquema de seguridad.

Esta sentencia se notificará a las partes conforme lo establece el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Si la presente providencia no fuere impugnada dentro del término de TRES (03) días señalado en el artículo 31 del Decreto 2561 de 1991, por la Secretaría se enviarán las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Por lo expuesto, el **JUZGADO DIECISIETE LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**, administrando justicia en nombre del Pueblo y por Mandato Constitucional,

**FALLA:**

**PRIMERO: TUTELAR** los derechos fundamentales a la seguridad personal y al debido proceso de la señora **PATRICIA OSORIO AYUB**, con cédula de ciudadanía N°. 43.877.185.

**SEGUNDO: ORDENAR** al Doctor **DIEGO FERNANDO MORA ARANGO**, como **Director General de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN** o quien haga sus veces, mantener en forma definitiva el restablecimiento del esquema de seguridad de la señora **PATRICIA OSORIO AYUB**, con cédula de ciudadanía N°. 43.877.185.

**TERCERO.** El incumplimiento de esta decisión dará lugar a las sanciones disciplinarias y penales previstas en su orden en los artículos 27 y 52 del citado decreto.

**CUARTO.** Si la presente providencia no fuere impugnada dentro del término de TRES (03) días señalado en el artículo 31 del decreto 2591 de 1991, por la secretaria se enviarán diligencias a la corte constitucional para su eventual revisión.

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE: PATRICIA OSORIO AYUB  
ACCIONADO: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION  
RADICADO: 05 001 31 05 017 2021 00488 00

**QUINTO. ARCHIVAR** definitivamente una vez devuelto sin haber sido objetado de revisión, previa desanotación del registro.

**SEXTO. NOTIFIQUESE** como queda establecido en las motivaciones.

**NOTIFIQUESE**



**GIMENA MARCELA LOPERA RESTREPO**

**JUEZ**

**Firmado Por:**

**Gimena Marcela Lopera Restrepo**

**Juez Circuito**

**Juzgado De Circuito**

**Laboral 017**

**Medellin - Antioquia**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**ecf77eed52a23e9f476f1283010f879d8f022fc79323211bba3c611c17ca63ae**

Documento generado en 29/10/2021 05:19:06 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**