



Referencia: Expediente T-8.104.865.

Acción de tutela presentada por José Otty Patiño Hormaza contra la Unidad Nacional de Protección – UNP.

Procedencia: Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Asunto: Derecho a la seguridad personal de persona con nivel de riesgo extraordinario. La garantía del debido proceso administrativo en procedimiento de medidas de protección.

Magistrada Sustanciadora:  
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas y las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

### **SENTENCIA**

En el trámite de revisión de la decisión del 23 de noviembre de 2020, emitida en segunda instancia emitida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que revocó parcialmente el fallo del 19 de octubre del 2020, proferida por el Juzgado 48 Penal del Circuito con funciones de conocimiento de Bogotá, que amparó los derechos fundamentales invocados por José Otty Patiño Hormaza. La providencia de segunda instancia únicamente concedió el amparo del derecho fundamental de petición y ordenó

a la UNP responder de fondo a la solicitud que el actor presentó el 1° de agosto de 2020.

El expediente fue enviado a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991. Mediante Auto del 16 de abril de 2021, la Sala Número Cuatro de Selección de Tutelas de esta Corporación escogió el expediente para su revisión.

## I. ANTECEDENTES

### A. Hechos y pretensiones

1. El accionante expone que fue parte del Comando Central del grupo insurgente Movimiento 19 de abril (M-19). Aduce que, luego de su desmovilización y del asesinato de Carlos Pizarro Leongómez, fue el segundo miembro más importante de esta organización. Asimismo, integró la Asamblea Nacional Constituyente en representación de la Alianza Democrática M-19 (AD M-19).

2. Manifiesta que actualmente los siguientes hechos afectan su seguridad:

- El Ministerio de Defensa le notificó un informe de contrainteligencia elaborado por el Ejército Nacional en el que comunican que el accionante es un objetivo militar de las disidencias de las FARC, al mando de Iván Márquez<sup>1</sup>.

- El accionante participa en calidad de testigo en la investigación del asesinato de Carlos Pizarro Leongómez. Fue llamado a declarar en múltiples ocasiones en el marco de estas pesquisas y su última participación se dio en el juicio a uno de los miembros de la escolta de Pizarro Leongómez. Indica que los “*autores intelectuales y los apoyos*” de este homicidio no han sido descubiertos y manifiesta que pueden considerarlo como un riesgo “*para la impunidad de este crimen*”<sup>2</sup>.

- El actor es miembro del Consejo Superior de la Universidad Pedagógica Nacional. Refiere que en algunas sesiones entró en controversia con el miembro delegado de los egresados por manifestar “*la necesidad de aclarar los presuntos nexos que el Congreso de los Pueblos pudiese tener con el ELN*”<sup>3</sup>. Al conocer de estos cuestionamientos, esa organización política lo señaló de “*ser causante de muertes y de persecuciones contra los grupos rebeldes que actúan en la Universidad*”. Sostiene que esta acusación no se ha aclarado y teme que “*esté ‘fichado’ como enemigo de los estudiantes radicales de esta universidad*”<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 3, folio 1.

<sup>2</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 3, folio 1.

<sup>3</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 3, folio 1.

<sup>4</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 3, folios 1 y 2.

3. Explica que en los últimos años su esquema de seguridad consistió en un vehículo blindado y dos escoltas armados con pistolas 9 mm y celulares para su comunicación<sup>5</sup>.

4. El 6 de agosto de 2019, la Unidad Nacional de Protección (en adelante UNP) lo entrevistó para determinar su nivel de riesgo. Aquella fue realizada en la Universidad de Manizales, donde dicta clases desde hace cuatro años.

5. Refiere que el 1° de agosto de 2020, comunicó al director de la UNP su traslado a Bogotá y manifestó su interés en que los escoltas asignados para su protección continuaran su labor en esa ciudad. Manifiesta que, a su juicio, el traslado debió provocar un nuevo estudio de nivel de riesgo, pero este no se realizó. Expone que tampoco recibió respuesta a la solicitud descrita<sup>6</sup>.

6. Indica que el 7 de septiembre de 2020, un funcionario de la UNP le comunicó telefónicamente la reducción de su esquema y, en consecuencia, la obligación de devolver el vehículo blindado y determinar cuál de los dos escoltas continuaría encargado de su protección. El accionante explica que esta decisión fue adoptada mediante Resolución número 2249 de 2020. Aquella redujo las medidas de protección a pesar de que mantuvo un riesgo extraordinario. Igualmente, señala que el acto administrativo no le fue notificado porque fue remitido a su correo electrónico y almacenado en la carpeta de correo no deseado (“spam”)<sup>7</sup>.

7. Sostiene que el informe de la entrevista con base en el que la UNP tomó la decisión de reducir su esquema de seguridad no fue riguroso. Aquel, según el actor, consignó que reside en Bogotá (a pesar de que en ese momento se encontraba en Manizales) y nombró equivocadamente el barrio donde reside.

8. Agrega que a la sesión del Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas (CERREM) que redujo su esquema de protección no asistió la delegada para Acuerdos de Paz, pese a que es invitada permanente.

9. El 9 de septiembre del mismo año se hizo efectiva la modificación de las medidas de seguridad. Luego, el 2 de octubre de 2020, su escolta notó “*movimientos sospechosos en torno a mi residencia*”. Sobre estos hechos, el actor indicó que ese mismo día remitió copia del informe elaborado por el personal de protección al correo electrónico del coordinador de seguridad correspondiente.

10. El 8 de octubre de 2020, el peticionario formuló acción de tutela en contra de la UNP. Solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la vida y al debido proceso. En consecuencia, pidió que se restablezca el esquema de seguridad previo a la Resolución 2249 de 2020 de la UNP, compuesto por un

---

<sup>5</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 3, folio 2.

<sup>6</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 3, folio 3.

<sup>7</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 3, folio 2.

vehículo blindado y dos escoltas dotados de pistolas 9 mm y celulares para su comunicación.

## **B. Actuaciones en sede de tutela**

El 8 de octubre de 2020, el Juzgado 48 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá avocó conocimiento de la acción de tutela. Además, ordenó la notificación a la UNP para que rindiera informe sobre los hechos y pretensiones del accionante.

### **Respuesta de la entidad demandada**

#### ***Unidad Nacional de Protección - UNP***

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UNP contestó la acción de tutela y solicitó que se declare improcedente el amparo o, subsidiariamente, que este se niegue por cuanto no violó los derechos fundamentales invocados por el actor. En primer lugar, expuso que el Decreto 1066 de 2015 le asigna a la entidad competencias relacionadas con el programa de prevención y protección de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo.

Agregó que el artículo 2.4.1.2.40 del mencionado decreto contiene el procedimiento ordinario para establecer si una persona es beneficiaria de medidas de protección o de reevaluación del riesgo. Esta última, consiste en un análisis de los diferentes factores de inseguridad para evaluar el nivel de riesgo. En este sentido, el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI) se encarga de la recopilación y análisis de la información “*in situ*”. Para tal efecto, designan a un oficial de protección para adelantar las labores de campo, verificaciones y entrevistas. Luego, aquellas se presentan al Grupo de Valoración Preliminar (GVP). El GVP analiza la situación de riesgo y expone la determinación del nivel de riesgo y su concepto sobre las medidas idóneas a implementar ante los delegados interinstitucionales que conforman el Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas (CERREM). Esta instancia recomienda al Director de la UNP las acciones de protección que se deben adoptar, suspender, ajustar y/o finalizar a partir de la ponderación del nivel de riesgo y el concepto emitido por el GVP. Explicó que la matriz para la valoración del riesgo fue validada por la Corte Constitucional, en el Auto 266 de 2009.

En relación con los hechos de la acción, manifestó que el peticionario es beneficiario de medidas de protección a cargo de la UNP desde 2015<sup>8</sup> y pertenece a una de las poblaciones objeto del programa de protección de la entidad. En particular, se trata de “*Dirigentes del Movimiento 19 de Abril M-19, (...), que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998 y se reincorporaron a la vida civil*”. Indicó que la primera

---

<sup>8</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 6, folio 5.

evaluación de riesgo se realizó en 2015 y arrojó un nivel extraordinario que se ratificó en diciembre de 2016. En ese momento, la Resolución No. 10019 de diciembre de 2016, dispuso lo siguiente:

*“Ajustar las medidas de protección a esquema tipo 2 de la siguiente manera: // Ratificar un (1) vehículo blindado, dos (2) hombres de protección y dos (2) medios de comunicación, medidas aprobadas por resolución de Jurídica 0014 del 21 de enero de 2016 // Finalizar dos (2) hombres de protección // ” **Temporalidad:** ‘Por doce (12) meses, a partir de la fecha en la cual quede en firme el presente acto administrativo ’”<sup>9</sup> (énfasis originales).*

Dicho nivel de riesgo y las medidas adoptadas fueron ratificadas en la Resolución 2405 del 6 de abril de 2018. Lo anterior, por un periodo de 12 meses. Sobre las labores adelantadas entre 2019 y 2020, la UNP expresó que realizó una nueva evaluación del riesgo del accionante y se determinó que era extraordinario. En sesión del 25 de noviembre de 2019, el GVP ponderó el riesgo de 51,66 %. El resultado fue presentado al CERREM. Aquel, en sesión del 11 de marzo de 2020, ratificó lo informado por el GVP y mediante Resolución número 2249 del 20 de abril de 2020 resolvió lo siguiente: *“Ajustar medidas de protección de la siguiente manera: Finalizar un (1) vehículo blindado y un (1) hombres de protección, ratificar dos (2) medio de comunicación y un (1) hombre de protección, Implementar un (1) chaleco blindado”*<sup>10</sup>. Añadió que el actor no interpuso los recursos legales contra esta decisión.

En relación con la notificación del acto administrativo, explicó que en el momento en el que se inició la reevaluación de riesgo el accionante dio su consentimiento formal para vincularse al programa de prevención y protección. La UNP aportó el documento firmado por el actor en el que autorizó la notificación del resultado del estudio mediante correo electrónico. También, aportó los documentos que dan cuenta que el 26 de junio de 2020, la resolución fue notificada<sup>11</sup>.

Finalmente, en cuanto a las medidas de seguridad indicó que responden al porcentaje del nivel de riesgo obtenido y que específicamente el GVP y el CERREM tienen la competencia para recomendar las medidas de protección idóneas en cada caso particular.

### **C. Decisiones objeto de revisión**

#### **Fallo de tutela de primera instancia**

Mediante sentencia del 19 de octubre de 2020, el Juzgado 48 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá **CONCEDIÓ** el amparo

<sup>9</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 6, folio 5.

<sup>10</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 6, folio 8.

<sup>11</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 6, folios 9 y 10.

de los derechos fundamentales a la vida e integridad personal del accionante. En concreto, advirtió que la UNP no valoró hechos que pueden ser relevantes sobre la amenaza a la integridad del actor.

De una parte, resaltó el evento registrado el 2 de octubre de 2020 en el que el escolta informó que al llegar a la residencia del accionante vio: *“un vehículo del cual desciende un sujeto masculino toma fotos y videos, además, los sigue hasta un parque, junto con el automotor de donde se bajó y que al tiempo se desplazaba lentamente. Dice el mismo escolta, que en días anteriores observa dos sujetos en vehículos parqueados cerca de la residencia del señor Otty Patiño”*.

Asimismo, destacó la comunicación en la que el demandante informó a la UNP el cambio de residencia a Bogotá. Expuso que la entidad accionada no se pronunció sobre los dos hechos anteriores y que, por ese motivo, debía aplicarse la presunción de veracidad en materia de tutela. Concluyó que, aunque no existen pruebas que permitan sostener una amenaza directa al accionante, le corresponde a la UNP analizar si el peligro es inexistente. En consecuencia, ordenó a la entidad accionada que, en un término de 15 días, realice un nuevo estudio del nivel de riesgo del accionante en el que tenga en cuenta los hechos reportados con posterioridad a la reducción de su esquema de seguridad.

De otra parte, el juez negó el amparo del derecho al debido proceso al constatar que el accionante autorizó la notificación de la resolución por correo electrónico y aquella fue adelantada conforme al procedimiento previsto para el efecto.

### **Impugnación**

La decisión de primera instancia fue impugnada por el accionante y la entidad demandada. El primero cuestionó que la orden del juez se limitó a un nuevo estudio de riesgo que tuviera en cuenta los hechos recientes, sin incluir la trayectoria del demandante como desmovilizado. En tal sentido, consideró que el análisis de seguridad no puede enfocarse en hechos particulares posteriores a la reducción del esquema de protección. También afirmó que mientras se adelanta la reevaluación debió restituirse el esquema previo.

La UNP expuso que el término de 15 días para el cumplimiento de la orden de amparo es insuficiente y omitió el procedimiento que debe agotarse para valorar el riesgo que afronta el actor. Agregó que fijar un término inferior a 30 días *“puede acarrear la realización de un estudio sin los suficientes fundamentos e información necesaria para determinar la situación real del evaluado”* (énfasis originales). Por estas razones, solicitó la revocatoria del fallo de primera instancia.

### **Fallo de tutela de segunda instancia**

El 23 de noviembre de 2020, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá **revocó parcialmente** la sentencia de primera instancia. Estimó que el accionante no agotó los mecanismos a su disposición para discutir la resolución en la que se modificaron sus medidas de protección. Asimismo, expuso que el reporte de novedad elaborado por el escolta del accionante no se dirigió a la UNP ni consta que se solicitó a esta entidad un nuevo estudio del nivel de riesgo por este hecho. Por último, concluyó que la entidad accionada no emitió ninguna respuesta ante la solicitud del accionante de que su esquema de seguridad permaneciera sin modificaciones cuando se trasladó a Bogotá. Por ese motivo, amparó el derecho fundamental de petición y ordenó a la entidad accionada emitir una respuesta al respecto.

#### **D. Actuaciones en sede de revisión**

##### **Auto de pruebas**

El 19 de mayo de 2021, la Magistrada Sustanciadora profirió auto de pruebas en el que solicitó información al accionante, a la UNP y al Ejército Nacional dirigidas a establecer con precisión algunas de las situaciones relatadas en el escrito de tutela, conocer el procedimiento de reporte de novedades de seguridad y los antecedentes administrativos que dieron lugar a la Resolución 2249 de 2020<sup>12</sup>.

##### **Respuesta de la Unidad Nacional de Protección – UNP**

La Oficina Asesora Jurídica de la entidad explicó que contrata a uniones temporales como operadores externos que le proveen del talento humano encargado de las tareas de protección. Los contratos suscritos incluyen varios anexos técnicos que contienen las obligaciones de estas empresas contratistas y de los escoltas. Uno de los deberes es informar al beneficiario y al supervisor y/o superior, las novedades que representen indicios de riesgo para el afectado; y, también, designar personal responsable de hacer efectivo el protocolo para el manejo de la información entre los contratistas y el Centro de Operaciones para la Prevención y la Protección<sup>13</sup>,

<sup>12</sup> El Auto del 19 de mayo puntualmente indagó al accionante por las situaciones por las cuales considera amenazada su integridad personal, si estas han sido puestas en conocimiento de otras autoridades y se solicitó que precisara algunas circunstancias de tiempo en las que se adelantaron actividades para la evaluación de su nivel de riesgo en 2020. También se requirió información sobre el procedimiento que los escoltas deben seguir para reportar a la UNP aquellos incidentes que comprometan la seguridad e integridad de sus protegidos y se ofició a uno de los escoltas del accionante para que aclarara a quién fue reportado el incidente que ocurrió el pasado 2 de octubre de 2020 e indicara si fue entrevistado por funcionarios de la UNP en el marco de la reevaluación de riesgo del accionante. Asimismo, se pidió a la UNP que remitiera al despacho de la Magistrada Sustanciadora toda la información, análisis, actividades de verificación, instrumentos de valoración, entrevistas y, en general, todos aquellos elementos que sirvieron de fundamento para la adopción de la Resolución 2249 de 2020 que varió las medidas de protección asignadas al accionante. Por último, al Ejército Nacional se le solicitó la remisión del informe de contrainteligencia elaborado en el que comunicaron que el accionante es un objetivo militar de las FARC.

<sup>13</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 36, “3.CONTESTACION CORTE CONSTITUCIONAL - JOSE OTTY”, folio 2: “ANEXO TÉCNICO No. 02 CONDICIONES Y/O REQUISITOS MÍNIMOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ESCOLTAS, literal C. OBLIGACIONES DEL ESCOLTA: El contratista debe garantizar que como mínimo el escolta cumpla con las siguientes obligaciones específicas, a fin de garantizar el cumplimiento del objeto contractual: (...) **EN RELACIÓN CON EL SERVICIO DE PROTECCIÓN: literal p) Informar al beneficiario, al supervisor y/o superior, las novedades que**

La UNP añadió que estas obligaciones tienen por objeto establecer el manejo de la información entre los “*enlaces de las Uniones Temporales y/o empresas contratistas y el Centro de Operaciones para la Prevención y la Protección – COPP*”<sup>14</sup>. El protocolo del manejo de la información señala que les corresponde a los enlaces de las uniones temporales o contratistas “*suministrar la información de manera oportuna y eficaz al Centro de Operaciones para la Prevención y la Protección COPP en la inmediatez de los eventos y/o novedades ocurridos*”<sup>15</sup>. Igualmente, aclaró que el correo electrónico al que se reportó el incidente ocurrido el 2 de octubre de 2020, “*(...) se encontraba asignado a (...)*”<sup>16</sup>, quien se desempeñaba como *Coordinadora de Escoltas de la Unión Temporal; teniendo a cargo el esquema del beneficiario José Otty Patiño Hormaza*”<sup>17</sup>.

De otra parte, explicó que por temporalidad o por hechos sobrevinientes los escoltas de los protegidos son entrevistados en desarrollo de la reevaluación de su nivel de riesgo, con el objetivo de “*(...) conocer las posibles situaciones de riesgo o novedades que se hayan podido presentar, además, se indaga sobre la vulnerabilidad y el entorno en el que se encuentra el evaluado*”<sup>18</sup>.

Agregó que, en el caso particular del accionante, esta previsión se cumplió con la entrevista a uno de sus escoltas en 2019 y aportó, como constancia, el Instrumento Estándar de Valoración de Riesgo<sup>19</sup>. A su vez, remitió los documentos que sirvieron de soporte para la expedición de la Resolución 2249 de 2020<sup>20</sup>.

## Respuesta del Ejército Nacional de Colombia

Mediante oficio suscrito por el Comandante de Apoyo de Combate de Contrainteligencia Militar, se informó que, revisadas sus bases de datos, no encontraron reportes en los que se identifique al accionante como un objetivo militar de las FARC<sup>21</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

---

*representen indicio de riesgo para el beneficiario. (...)*<sup>13</sup> (énfasis originales). // **ANEXO TÉCNICO No. 04 CONDICIONES DE EJECUCIÓN Y ACTIVIDADES DE CONTROL**, en el numeral 13, establece: // “*(...) Se designará personal con disponibilidad permanente para efectivizar el PROTOCOLO PARA EL MANEJO DE LA INFORMACIÓN ENTRE LOS ENLACES DE LAS UNIONES TEMPORALES Y/O EMPRESAS CONTRATISTAS Y CENTRO DE OPERACIONES PARA LA PREVENCIÓN Y LA PROTECCIÓN (Anexo 1). (...)*”.

<sup>14</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 36, “3. CONTESTACION CORTE CONSTITUCIONAL - JOSE OTTY”, folio 2.

<sup>15</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 36, “ANEXO 1”, folio 4.

<sup>16</sup> Para garantizar la reserva de ley de la información contenida en la respuesta de la UNP se omitió el nombre de la persona mencionada.

<sup>17</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 36, “3. CONTESTACION CORTE CONSTITUCIONAL - JOSE OTTY”, folio 3.

<sup>18</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 36, “3. CONTESTACION CORTE CONSTITUCIONAL - JOSE OTTY”, folio 3.

<sup>19</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 36, “ANEXO 3”, folios 47 a 51.

<sup>20</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 36, “ANEXO 3”, folios 1 a 124.

<sup>21</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 37, folio 1.

1. La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del proceso de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### **Asunto objeto de análisis y problema jurídico**

En el presente asunto, el señor José Otty Patiño Hormaza formuló acción de tutela en contra de la UNP por la violación de sus derechos fundamentales a la seguridad personal y al debido proceso. Lo anterior, por cuanto redujo su esquema de seguridad a pesar de que, a su juicio, se mantiene el nivel de riesgo por su trayectoria como desmovilizado y por circunstancias recientes que, a su juicio, amenazan su vida e integridad personal. Igualmente, considera que el procedimiento administrativo relacionado con la reducción de su esquema de seguridad violó el debido proceso.

Como se advierte, la situación fáctica descrita por el accionante plantea la presunta violación de dos derechos fundamentales que, aunque relacionadas entre sí, pueden estudiarse en forma independiente. Por esta razón, el examen de fondo de la presente solicitud evaluará, de un lado, la eventual afectación del derecho a la seguridad personal y, de otro lado, el posible desconocimiento del derecho al debido proceso en el procedimiento administrativo de determinación de las medidas de protección. Así las cosas, tras verificarse en forma conjunta si respecto de las pretensiones de la acción de tutela están reunidos los presupuestos de procedencia, la Sala deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

En primer lugar, se pronunciará sobre si: ¿las actuaciones adelantadas por la UNP en relación con la reducción de las medidas de seguridad del accionante y la no reevaluación del riesgo a partir de hechos concretos, violaron sus derechos a la seguridad personal, la vida y la integridad personal?

Para responder el interrogante, se reiterarán las reglas jurisprudenciales sobre las obligaciones del Estado respecto de la seguridad personal, y con base en estas se examinará la situación en el caso concreto.

En segundo lugar, estudiará si ¿la entidad accionada desconoció el debido proceso del accionante con la adopción y notificación de la Resolución 2249 de 2020 que modificó sus medidas de protección?

Para dar respuesta al problema, la Sala reiterará la jurisprudencia en relación con el debido proceso administrativo en los trámites asociados a la determinación de medidas de protección; y, luego, analizará el caso concreto.

### **Procedencia de la acción de tutela**

#### ***Legitimación en la causa por activa y por pasiva***

2. De acuerdo con el artículo 86 de la Carta, toda persona podrá presentar acción de tutela ante los jueces para procurar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad o particular.

La Sala constata que el amparo constitucional fue promovido en nombre propio por José Otty Patiño Hormaza quien aduce que la UNP, en relación con sus medidas de seguridad, violó sus derechos al debido proceso y a la seguridad personal. En consecuencia, la legitimación por activa, en los términos del artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, se encuentra comprobada porque quien interpone la solicitud de amparo lo hace como titular de los derechos fundamentales que estima vulnerados por la entidad accionada y cuya protección reclama por esta vía.

3. Por su parte, la legitimación por pasiva hace referencia a la capacidad legal del destinatario de la acción de tutela para ser demandado. Lo anterior, porque está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental en el evento en que se acredite en el proceso. De ese modo, el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991 señala que “[l]a acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley”.

En el asunto de la referencia se advierte que la UNP es la autoridad a quien el demandante le atribuye la acción presuntamente violatoria de los derechos fundamentales y de quien eventualmente se pueden exigir actos tendientes a que cese la presunta vulneración. En concreto, según el peticionario, la actuación de la entidad en mención desconoció el debido proceso porque, presuntamente, desconoció las garantías de motivación y notificación de los actos de la administración, en la expedición y comunicación de la Resolución 2249 de 2020. También, porque redujo las medidas de seguridad del accionante que, a juicio de este, genera una amenaza para su vida e integridad física. Por lo tanto, en relación con la entidad accionada se cumple el presupuesto de legitimación en la causa por pasiva.

### ***Inmediatez***

4. Esta Corporación ha resaltado que, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela no tiene término de caducidad. Sin embargo, la solicitud de amparo debe formularse en un término razonable desde el momento en el que se produjo el hecho vulnerador.

Del escrito de tutela y de las demás pruebas que obran en el expediente puede establecerse que la Resolución 2249 fue emitida el 20 de abril de 2020. Esta, a su vez, fue notificada por correo electrónico enviado al accionante el 24 de junio del mismo año. Asimismo, el 1° de agosto de 2020, el peticionario elevó la petición al director de la UNP cuyo objeto era informar de su traslado a

Bogotá y su interés en que el esquema de protección se mantuviera sin modificaciones. Por otra parte, las medidas adoptadas en la resolución de abril de 2020 se hicieron efectivas el 9 de septiembre de ese año. Por otra parte, el accionante promovió el amparo el 8 de octubre de 2020<sup>22</sup>. En consecuencia, entre la actuación presuntamente violatoria de los derechos fundamentales y la radicación de la solicitud de amparo constitucional transcurrió un mes. Para la Sala este tiempo resulta razonable y oportuno para su interposición, acorde con la necesidad de protección urgente de los derechos fundamentales a la seguridad personal y al debido proceso que alega el actor.

### ***Subsidiariedad***

5. El principio de subsidiariedad, conforme al artículo 86 de la Constitución, implica que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En otras palabras, las personas deben hacer uso de todos los recursos ordinarios que el sistema judicial dispone para conjurar la situación que amenaza o lesiona sus derechos. De esta manera, se impide el uso indebido del mecanismo constitucional como vía preferente o instancia judicial alterna de protección. Esta Corporación ha señalado que el ordenamiento jurídico dispone de una serie de recursos y procesos judiciales que tienen como propósito la protección de los derechos de las personas. En este orden de ideas, desconocer el carácter subsidiario de la acción de tutela vaciaría de contenido los otros mecanismos de defensa judiciales que han sido previstos en las normas constitucionales y legales para salvaguardar los derechos invocados.

Sobre el particular, la Corte ha indicado que cuando una persona acude al amparo constitucional con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones jurisdiccionales contempladas en el ordenamiento jurídico. Tampoco, pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que, dentro del marco estructural de la administración de justicia, es el competente para conocer un determinado asunto<sup>23</sup>.

6. De acuerdo con lo expuesto, es procedente el amparo constitucional cuando el actor no cuenta con un mecanismo ordinario de protección. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela también debe analizarse de una manera flexible, cuando las circunstancias del caso concreto exijan del juez constitucional su intervención urgente e inmediata. En efecto, con fundamento en los artículos

---

<sup>22</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 8, folio 1.

<sup>23</sup> En Sentencia T-313 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño, se estableció: “*En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 Superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones.*”

86 superior y 6° del Decreto 2591 de 1991, este Tribunal ha determinado que existen dos excepciones que justifican la procedibilidad<sup>24</sup> de la acción de tutela, aún en aquellos eventos en que exista otro medio de defensa judicial, así:

(i) Cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es idóneo y eficaz conforme a las especiales circunstancias del caso que se estudia; escenario en el que el amparo es procedente como mecanismo definitivo; y,

(ii) Cuando, a pesar de existir un medio de defensa judicial idóneo y eficaz, este no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable; circunstancia en la que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio.

7. Las anteriores reglas implican que, de verificarse la existencia de otros medios de defensa judiciales, debe evaluarse en cada caso la idoneidad del mecanismo propuesto. Lo anterior, para determinar si dicho medio judicial tiene la capacidad de restablecer de forma efectiva e integral los derechos invocados. Este análisis debe ser sustancial y no simplemente formal. Además, tendrá en cuenta que el juez de tutela no puede suplantar al juez ordinario. Así, en caso de evidenciar la falta de idoneidad del otro mecanismo, el amparo procede de manera definitiva.

8. En las circunstancias objeto de esta tutela puede señalarse, en principio, que procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho junto con la solicitud de medidas cautelares para controvertir el acto administrativo emitido por la UNP, que disminuyó las medidas de protección destinadas al accionante. No obstante, esta Corte, al analizar la procedencia de acciones de tutela en contra de las decisiones de la UNP que modifican medidas de protección previamente reconocidas, ha considerado que la acción constitucional es procedente para invocar la protección de los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la integridad física y al debido proceso. Incluso ha señalado que resulta irrazonable exigir a estas personas que expongan su caso ante el juez contencioso, cuando lo que se encuentra en discusión es la vida misma<sup>25</sup>. En tal sentido, si bien existe el referido mecanismo ordinario ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo este no es idóneo ni eficaz por la situación de apremio que plantean estos casos y los bienes jurídicos amenazados<sup>26</sup>.

9. En el presente caso, tal y como se concluyó en otras oportunidades, la Sala considera que el mecanismo judicial ordinario al alcance del actor carece de

---

<sup>24</sup> Sentencia T-662 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>25</sup> Sentencia T-111 de 2021 M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>26</sup> Acerca de la procedencia de la acción de tutela para invocar la protección de los derechos a la vida, a la seguridad personal y al debido proceso administrativo respecto de decisiones adoptadas por la UNP, pueden consultarse las Sentencias T-469 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera, T-123 de 2019 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-473 de 2018 M.P. Alberto Rojas Ríos, T-411 de 2018 M.P. Carlos Bernal Pulido, T-349 de 2018 M.P. Alejandro Linares Cantillo, T-399 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-124 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-707 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa, T-924 de 2014 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-078 de 2013 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

idoneidad y eficacia para la protección del derecho a la seguridad personal del accionante. Esta conclusión obedece a que, en primer lugar, su nivel de riesgo ha sido calificado por la UNP como extraordinario desde el 2015 y, en segundo lugar, su esquema de seguridad informó a su supervisora de los hechos nuevos como seguimientos de terceros que pueden afectar su vida y su seguridad personal<sup>27</sup>. Todo lo anterior, de conformidad con los protocolos establecidos por la UNP para el reporte de estas situaciones sobrevinientes<sup>28</sup>.

A lo anterior se suma que, el tiempo que puede tardar el trámite del mecanismo judicial ordinario podría eventualmente agravar la situación de seguridad del accionante. Estas circunstancias evidencian un escenario de gravedad y urgencia para el cual el medio de nulidad y restablecimiento del derecho junto con las medidas cautelares no brindarían una protección oportuna. Se insiste en que, ante casos similares, la Corte ha puesto de presente que es irrazonable exigir a quien invoca la protección de la vida acudir al trámite ordinario ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuyo trámite es evidentemente menos expedito para la protección del derecho a la vida. Por lo tanto, requerirle al peticionario que acuda al mecanismo ante esa jurisdicción para controvertir la validez de la actuación de la UNP resulta desproporcionado en el presente asunto. Lo anterior, porque los bienes jurídicos cuya amenaza se denuncia y la situación de riesgo calificada por la UNP evidencian la necesidad de una respuesta urgente del juez constitucional.

Ahora bien, en relación con la vulneración del derecho al debido proceso administrativo y su posible violación por la alegada falta de motivación de la Resolución 2249 de 2020 podría argumentarse, en principio, que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es un mecanismo idóneo de protección. Sin embargo, en este caso los posibles defectos en la motivación del acto administrativo que disminuyó las medidas de protección son inescindibles de sus efectos en la protección del derecho a la seguridad personal del accionante, razón por la cual el medio judicial ordinario no tiene la idoneidad para brindar el amparo con el nivel de urgencia que la situación lo amerita. Por estas razones, procede la acción de tutela como mecanismo definitivo.

10. En resumen, la presente acción de tutela cumple los presupuestos de legitimación por activa y pasiva y de inmediatez. Igualmente, respecto de la vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad personal y al debido proceso, la solicitud de amparo acredita el requisito de subsidiariedad, pues el mecanismo ordinario carece de eficacia para brindar protección oportuna al accionante. A continuación, una vez revisados y superados los requisitos de procedencia de la presente acción de tutela, la Sala adelantará el análisis de los problemas jurídicos de fondo. En primer lugar, la Sala presentará la jurisprudencia y las subreglas relevantes para resolver la presunta violación del primero de los derechos mencionados, luego decidirá el caso concreto.

---

<sup>27</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 18, folio 1.

<sup>28</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 36, "ANEXO I", folios 3 a 9.

Posteriormente, reiterará las reglas jurisprudenciales pertinentes sobre el debido proceso en el trámite de las medidas de protección para luego estudiar el eventual desconocimiento de este derecho en la decisión de modificar las medidas de protección del accionante.

### **Las obligaciones del Estado respecto del derecho a la seguridad personal. Reiteración de jurisprudencia**

11. El Estado tiene la obligación de “*salvaguardar la vida de las personas que se encuentran bajo amenaza*”<sup>29</sup>. Este compromiso estatal tiene fundamento en los artículos 2º<sup>30</sup>, 11<sup>31</sup> y 12<sup>32</sup> de la Constitución. Estas disposiciones plantean la seguridad como un valor, un derecho colectivo y un derecho individual que se deriva de las múltiples garantías previstas para atender los riesgos extraordinarios a los que las personas pueden estar expuestas<sup>33</sup>. En estos términos, cuando un habitante del territorio está sometido a esta clase de amenazas insoportables sobre su vida, por acciones de agentes estatales o de terceros, es imperativo que el Estado adopte las medidas tendientes a proteger a la persona, para que estos peligros que se ciernen sobre ella no se materialicen<sup>34</sup>. De lo anterior, se destaca que la titularidad de este derecho depende de un nivel de riesgos extraordinarios que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual deben recibir protección especial de las autoridades<sup>35</sup>.

12. Sumado a lo anterior, la jurisprudencia constitucional<sup>36</sup> ha identificado una serie de obligaciones correlativas para la protección del derecho a la seguridad personal que, incluyen, entre otras:

En primer lugar, el **deber de identificación del riesgo extraordinario**, el cual implica un elemento de oportunidad y no exige la petición del interesado. En consecuencia, las autoridades deben identificar de forma tempestiva su existencia e informarlo al afectado<sup>37</sup>.

<sup>29</sup> Sentencia T-199 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>30</sup> Artículo 2º de la Constitución: “*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. // Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*” (énfasis añadidos).

<sup>31</sup> Artículo 11 de la Constitución: “*El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte*”.

<sup>32</sup> Artículo 12 de la Constitución: “*Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*”.

<sup>33</sup> Sentencia T-719 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>34</sup> Sentencia T-707 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>35</sup> Sentencias T-683 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-134 de 2010 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>36</sup> Sentencia T-709 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>37</sup> Sentencia T-709 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: “*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*”

En segundo lugar, **el deber de valoración del riesgo**, el cual implica un análisis de las características y la fuente del riesgo identificado. Por lo tanto, su examen debe estar sustentado en estudios cuidadosos y técnicos de la situación individual<sup>38</sup>.

En tercer lugar, **el deber de definir e implementar oportunamente las medidas de protección**. Aquellas deben ser específicas, adecuadas y suficientes para evitar la materialización del riesgo y brindar protección eficaz. De esta manera, la actuación del Estado implica no sólo la identificación y cualificación del riesgo excepcional que se cierne sobre las personas, sino que también exige, de manera principal, que se adelante una actuación efectiva dirigida evitar que el mismo se materialice<sup>39</sup>.

En cuarto lugar, **el deber de evaluar periódicamente el riesgo y las medidas de protección correspondientes**. En concreto, con los criterios de oportunidad y suficiencia referidos previamente, las autoridades con competencias en la materia deben revisar periódicamente la situación para establecer la necesidad de adoptar medidas acordes con la evolución del riesgo.

En quinto lugar, el deber de **brindar una respuesta efectiva ante situaciones de concreción del riesgo**. En efecto, la actuación no se agota con las medidas de protección, sino que, materializadas las situaciones de riesgo, es imperativa la adopción de medidas dirigidas a mitigar sus efectos.

En sexto lugar, un **deber de abstención en la creación de riesgos**. En particular, la administración no puede adoptar decisiones que generen o aumenten un riesgo extraordinario para las personas<sup>40</sup>.

13. Del mismo modo, la Corte ha explicado que, de acuerdo con las previsiones legales, la competencia para determinar el nivel de riesgo al que está expuesta una persona y las medidas necesarias para protegerla está en cabeza de la Unidad Nacional de Protección. Esta entidad cuenta con los

<sup>38</sup> Esta Corporación ha determinado que la UNP desconoce el derecho a la seguridad personal cuando valora el nivel de riesgo sin alguna motivación que esté fundada en un estudio previo e individualizado de la situación de la persona interesada. Es el caso de la Sentencia T-224 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio que sostuvo que esa entidad vulneró el derecho a la seguridad personal de un juez de la República, al revalorar su nivel de riesgo como “ordinario” sin exponer los argumentos que la llevaron a esa conclusión, “a pesar de que había evidencias de que había sido víctima de amenazas a su vida”.

<sup>39</sup> La Sentencia T-750 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva constató la violación de la seguridad personal de un accionante dado que la ausencia de emisión del estudio de riesgo dentro del plazo legal constituye una omisión de las obligaciones estatales de identificar y valorar el riesgo de forma oportuna, así como el deber de definir en el tiempo debido las medidas de protección específicas, adecuadas y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario o extremo se materialice.

<sup>40</sup> Este conjunto de obligaciones ha sido mencionado en las Sentencias T-111 de 2021 M.P. Diana Fajardo Rivera, T-469 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera, T-439 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera, T-388 de 2019 M.P. Diana Fajardo Rivera, T-199 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-123 de 2019 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-473 de 2018 M.P. Alberto Rojas Ríos, T-411 de 2018 M.P. Carlos Bernal Pulido, T-349 de 2018 M.P. Alejandro Linares Cantillo, T-399 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-124 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-707 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa, T-924 de 2014 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-078 de 2013 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-750 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-134 de 2010 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, T-1037 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-634 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

recursos técnicos y administrativos para evaluar en los casos concretos la situación de seguridad de las personas.

14. Además de las obligaciones y competencias de la UNP relacionadas con la protección del derecho a la seguridad personal, esta Corporación ha identificado circunstancias concretas en las que resulta necesario adelantar una nueva evaluación como consecuencia del amparo del derecho al debido proceso. En efecto, en los casos en los que las decisiones que **no estuvieron suficientemente motivadas y omitieron circunstancias mencionadas por los peticionarios** con respecto a los riesgos que se ciernen sobre su integridad se ha considerado necesaria una reevaluación del riesgo.

Así, por ejemplo, la **Sentencia T-591 de 2013**<sup>41</sup> consideró que la decisión en la que se retiraron las medidas de seguridad estaba “*deficientemente motivada*”. Lo anterior, porque sólo mencionaba que el estudio de seguridad arrojó un resultado ordinario, sin expresar si el actor pertenecía o no al grupo de población protegido por el programa de la UNP. Tampoco expuso las opciones con que él contaba, diferentes a la protección que presta esta entidad para salvaguardar su vida. De igual manera, la **Sentencia T-190 de 2014**<sup>42</sup>, ordenó a la UNP que “*realice una reevaluación respecto de las condiciones actuales de riesgo afrontadas por el accionante y, en todo caso, la decisión adoptada le sea comunicada mediante acto administrativo motivado (...)*”. Las **Sentencias T-224 de 2014**<sup>43</sup>, **T-124 de 2015**<sup>44</sup>, y la **T-473 de 2018**<sup>45</sup> adoptaron determinaciones en el mismo sentido.

15. En consecuencia, en el marco de las obligaciones generales que se derivan para el Estado en lo que respecta a la seguridad personal y, de manera concreta, en el cumplimiento del deber de evaluación del riesgo, definición e implementación oportuna de las medidas de protección **la debida motivación** cobra una relevancia particular. Lo anterior, porque los bienes jurídicos involucrados en estas decisiones exigen que la actuación del Estado para su protección esté fundada en una evaluación integral y sustentada en razones técnicas, suficientes y claras para que la medida de protección sea efectiva.

16. Igualmente, en las medidas de amparo otorgadas por el juez constitucional cabe destacar que, en determinadas circunstancias, esta Corporación ha ordenado el **restablecimiento de medidas de protección previamente otorgadas mientras culmina una nueva evaluación del riesgo**. En particular, esta medida se ha adoptado en los casos de modificación de esquemas de protección en los que concurren uno o varios de los siguientes factores: (i) las personas están categorizadas con riesgo extraordinario; (ii) existen pruebas de la situación apremiante del accionante o hay elementos suficientes para concluir que el riesgo al que está sometido así lo amerita; (iii) la amenaza proviene de agentes o factores que previamente materializaron

---

<sup>41</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>42</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>43</sup> M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>44</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>45</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

esos riesgos<sup>46</sup>; (iv) se comprueban circunstancias no valoradas por la entidad; (v) la adopción de medidas de protección por organismos como la CIDH<sup>47</sup> y/o (vi) la UNP no motivó adecuadamente por qué es necesaria la disminución de algunas medidas de protección pese a que el porcentaje del nivel de riesgo no varió o lo hizo de forma poco significativa<sup>48</sup>.

17. En suma, la seguridad personal es un derecho fundamental que debe ser garantizado y preservado por el Estado, de manera que cuando una persona se encuentra ante un riesgo extraordinario o extremo debe adoptar las medidas de protección necesarias para salvaguardar sus derechos fundamentales. En concordancia con estos deberes, las autoridades tienen una serie de obligaciones relacionadas con la debida diligencia respecto de la valoración y determinación de las amenazas. Su incumplimiento también conduce a la vulneración de este derecho. Estos deberes también están referidos a la adopción oportuna de las medidas de protección adecuadas. En casos de vulneración de las distintas obligaciones estatales referidas a la seguridad personal, la Corte ha ordenado que se adelante una nueva evaluación de riesgo. Por último, excepcionalmente, mientras se adelanta esa nueva evaluación se puede ordenar el restablecimiento de esquemas de protección previos de acuerdo con los criterios definidos en el fundamento jurídico anterior.

Así las cosas, precisadas las reglas jurisprudenciales en relación con las obligaciones de protección de la seguridad personal de sujetos catalogados con riesgo extraordinario, la Sala evaluará si en el presente asunto la disminución del esquema de seguridad del actor violó su derecho fundamental a la seguridad personal, de acuerdo con lo señalado en la solicitud de amparo.

***La UNP desconoció el derecho a la seguridad personal del accionante al disminuir el esquema de protección pese a que el nivel de riesgo no se redujo y por no adelantar un nuevo estudio tras el incidente de seguridad que sufrió luego del reajuste de su esquema de protección***

18. El accionante se desmovilizó de la antigua guerrilla del M-19, se desempeñó como delegado a la Asamblea Nacional Constituyente y actualmente es miembro del Consejo Superior de la Universidad Pedagógica

<sup>46</sup> la Sentencia T-224 de 2014 ordenó la adopción de medidas de protección mientras se realizaba la reevaluación del riesgo del accionante al considerar que de los hechos del expediente se advertía que su amenaza provenía de agentes o factores que previamente ya han materializado esos riesgos. Así, la providencia mencionada expuso que “*el presunto amenazante es una organización subversiva que ya ha adelantado incursiones y consumado acciones en su contra, que aunque pasadas, no pueden de manera alguna desestimarse*”.

<sup>47</sup> La Sentencia T-078 de 2013 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo ordenó la continuidad de las medidas de protección, luego de concluir que “*fue poco afortunada la decisión adoptada por la Unidad Nacional de Protección, (...) pues a las claras, existían otros factores o elementos que fueron pasados por alto como (i) la vulnerabilidad a la que está expuesto el pueblo Pijao, en el contexto del conflicto armado interno; (ii) la situación de seguridad de su hijo; (iii) la condición de activista indígena (que no ha sido rebatida por la entidad accionada); y (iv) las medidas cautelares dispensadas por la CIDH, desde el año 2003*”.

<sup>48</sup> En la Sentencia T-111 de 2021 M.P. Diana Fajardo Rivera se ordenó reintegrar algunas medidas a un protegido a quien la UNP no explicó cómo, a pesar de que el accionante obtuvo en los últimos años una mayor calificación del riesgo, su esquema de seguridad fue reducido en comparación con el que tenía previamente.

Nacional. Desde 2015, las evaluaciones periódicas efectuadas por la UNP, de forma invariable, determinaron que su **nivel de riesgo es extraordinario**<sup>49</sup>. En ese sentido, el peticionario es titular del derecho fundamental a la seguridad personal, al cumplir las condiciones reseñadas previamente. En concreto, porque la autoridad con la competencia para analizar la situación de riesgo del actor constató periódicamente que está expuesto a un nivel extraordinario. Asimismo, los estudios del nivel de riesgo del peticionario realizados en 2016, 2018 y 2019 arrojaron el mismo porcentaje y, desde 2016 hasta la expedición de la Resolución 2249 de 2020, las medidas de protección no variaron.

La Sala reitera que del nivel de riesgo extraordinario del accionante se deriva que el Estado tiene una obligación respecto de él de actuar con especial cuidado, no solo para no aumentar el nivel de riesgo en el que se encuentra, sino de adoptar las medidas adecuadas para que no se materialice. Este deber se manifiesta, entre otras cosas, en primer lugar, en que la UNP evalúe periódicamente el riesgo y la correspondencia entre este y las medidas de protección adoptadas; y, en segundo lugar, brinde y mantenga las medidas de protección de la integridad personal ante situaciones de riesgo extraordinario. También debe actuar en forma diligente ante el conocimiento de lo que la propia UNP denomina “*eventos atípicos*”, entendidos como situaciones “*fuera de lo normal en el desarrollo de una actividad*”<sup>50</sup>. que además puedan significar una afectación de la integridad y seguridad del accionante, o el incremento del riesgo ya constatado. Esta exigencia a la UNP tiene respaldo, por un lado, en el deber de esta entidad de definir y otorgar oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes. Por otro lado, porque en el marco de ese deber general de protección carecerían de oportunidad aquellos medios que no toman en consideración hechos posteriores reportados por los esquemas de protección a través de los canales previstos para ello y que, por lo tanto, debieron ser conocidos por la UNP.

19. En el presente asunto se advierte que la UNP desconoció estas obligaciones respecto del accionante y, de esta forma, amenazó sus derechos a la integridad personal y vida. Esta conclusión se deriva en dos circunstancias específicas. La primera, la reducción del esquema de seguridad sin que variara el nivel de riesgo del accionante -extraordinario- y que en el pasado justificaron un esquema de seguridad compuesto por un vehículo blindado, dos escoltas y dos medios de comunicación. La segunda, tras la modificación de las medidas de protección definida en la Resolución 2249 de 2020 de la UNP, se presentaron hechos atípicos de interés para la integridad y seguridad del accionante, que no fueron evaluados por la entidad.

20. Respecto de la primera de las situaciones descritas, la UNP aportó como anexo el instrumento estándar de valoración de riesgo del accionante<sup>51</sup>. En la

---

<sup>49</sup> Resoluciones 0164 del 28 de agosto de 2015, 10019 del 22 de diciembre de 2016, 2405 del 6 de abril de 2018 y 2249 del 20 de abril de 2020. Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 6, folios 5 a 8.

<sup>50</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 36, “ANEXO 1”, folio 3.

<sup>51</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 36, “ANEXO 2”.

sección GVP de este instrumento, constan las fechas de evaluaciones de riesgo anteriores y el porcentaje que arrojó cada una. La siguiente tabla resume esta información:

<b>Fecha de evaluación</b>	<b>Porcentaje obtenido</b>	<b>Nivel de riesgo</b>
19 de septiembre de 2012	51,11	Extraordinario
9 de junio de 2015	51,11	Extraordinario
5 de diciembre de 2016	51,66	Extraordinario
20 de marzo de 2018	51,66	Extraordinario
25 de noviembre de 2019	51,66	Extraordinario

La Sala reitera que la UNP tiene la obligación constitucional de evaluar periódicamente el riesgo y las medidas de protección correspondientes. Concretamente debe revisar habitualmente la situación para determinar la necesidad de adoptar medios de protección acordes con la evolución del riesgo. De conformidad con lo anterior, el artículo 2.4.1.2.40, parágrafo 2° del Decreto 1066 de 2015 precisa que la reevaluación del nivel de riesgo se hará antes del año “*si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo*”. En ese sentido, la Sala destaca que desde la evaluación realizada en diciembre de 2016 el accionante obtuvo un porcentaje del nivel de riesgo equivalente a 51,66. Con fundamento en esta valoración, ese mismo año la UNP ratificó “*un (1) vehículo blindado, dos (2) hombres de protección y dos (2) medios de comunicación*” como medidas de protección. Este puntaje fue reiterado en la evaluación de marzo de 2018 y, valga señalar, coincide con el que arrojó la valoración realizada en 2019 que sirvió de sustento para la Resolución 2249 de 2020. Es decir, el mismo porcentaje de riesgo permitió que en 2016 se otorgaran ciertas medidas de protección mientras que en 2020 se retiraron sin que se justificara por qué a pesar del carácter invariable del nivel de riesgo, la situación del actor justificaba una reducción de las medidas de seguridad. Con esta actuación, la UNP desconoció las obligaciones asociadas a la protección de la seguridad personal del accionante que consisten en definir e implementar oportunamente las medidas de protección y ante la evaluación periódica tomar decisiones acordes con su evolución.

A lo descrito se suma que la conducta de la UNP evidencia, como en otro caso recientemente resuelto por la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional<sup>52</sup>, que la entidad accionada no emplea parámetros objetivos para decidir sobre el desmonte o modificación de las medidas de seguridad asignadas a la población protegida. La Sala destaca cómo la falta de estos criterios objetivos desconoce el componente técnico en que debe soportarse el proceso de protección, y avala la posibilidad indebida de que las decisiones al respecto se adopten en forma arbitraria. Como lo sostiene este Tribunal Constitucional, tal situación contraría los principios de confianza legítima e igualdad de los beneficiarios que acuden a la UNP<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> Sentencia T-469 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>53</sup> Sentencia T-469 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera.

La actuación de la entidad accionada genera una amenaza para la seguridad personal del accionante al disminuir las protecciones que previamente fueron consideradas por la misma UNP como adecuadas para el porcentaje y nivel de riesgo que obtuvo el accionante desde 2016. En ese sentido, no se presentó una justificación para alterar el esquema de protección a pesar de que los estudios de seguridad evidencian que el riesgo persiste, tanto en su carácter extraordinario como en el porcentaje obtenido. Por el contrario, la única mención de este asunto en el acto administrativo que modificó las medidas de seguridad expresamente dice que “*no se encuentran elementos motivantes que incrementen el valor de la matriz del estudio anterior. Por lo que el nivel de riesgo del beneficiario se mantiene como EXTRAORDINARIO*”<sup>54</sup>. En consecuencia, la entidad accionada incumplió las obligaciones estatales de determinar las medidas de protección adecuadas y suficientes, pues se modificaron sin motivación alguna, pese a que, hasta el año inmediatamente anterior, el nivel de riesgo extraordinario se mantuvo y, por lo tanto, desconoció el derecho a la seguridad personal del accionante. En la sección posterior, la Sala también analizará cómo esta conducta genera la violación del derecho al debido proceso.

21. De otra parte, el expediente da cuenta de la importancia de valorar si se modificó el nivel de riesgo con los seguimientos realizados por terceras personas al accionante, los cuales se presentaron el 2 de octubre de 2020<sup>55</sup> y se reportaron a la supervisora correspondiente por uno de los escoltas del esquema de protección asignado. Esta novedad debió tenerse en cuenta por la UNP para emprender un nuevo estudio del nivel de riesgo como lo contempla el artículo 2.4.1.2.40, parágrafo 2° del Decreto 1066 de 2015 que señala que la revaluación del nivel de riesgo se hará antes del año “*si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo*”. De este modo, la Sala echa de menos que la UNP desplegara estas acciones definidas en el protocolo elaborado por la misma entidad para evitar que los riesgos a los que está expuesto el accionante se materialicen. Es decir, contraria a la conclusión alcanzada por el juez de tutela de segunda instancia, las pruebas aportadas en sede de revisión evidencian que el escolta del peticionario adelantó el procedimiento previsto para que la UNP tuviera conocimiento de los incidentes que le ocurrieron al accionante y, en ese sentido, debió actuar para evaluar la pertinencia y adecuación de los medios de protección a la situación de seguridad vigente. Al respecto, debe destacarse que el protocolo de la UNP establece que una de las obligaciones de las personas que sirven de enlace entre las empresas de seguridad que proveen el servicio de escolta y la UNP es suministrar la información al Centro de Operaciones para la Prevención y la Protección (COPP) sobre los eventos y novedades ocurridos<sup>56</sup>. A su vez, al COPP le corresponde informar al Director General, al Secretario General y/o al Subdirector de Protección de la entidad accionada las novedades o “*eventos atípicos*” que se presenten para tomar las decisiones del caso. Este es el

---

<sup>54</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 19, folio 4.

<sup>55</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 18, folio 1.

<sup>56</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 36, “ANEXO 1”, folio 5.

procedimiento que debió seguirse luego que el escolta de Patiño Hormaza informara a la persona encargada de su supervisión de los seguimientos ocurridos el 2 de octubre de 2020 y, de ese modo, no puede considerarse que la UNP no tuvo conocimiento de este reporte de seguridad.

La falta de actuación ante esta nueva información de importancia para la seguridad del protegido representa, igualmente, un incumplimiento de las obligaciones estatales derivadas del derecho a la seguridad personal. Primero, al no adelantar una nueva evaluación que tuviera en cuenta los seguimientos informados y que se produjeron con posterioridad a la modificación efectuada en la Resolución 2249 de 2020, la UNP no cuenta con los herramientas actualizadas necesarias para definir oportunamente las medidas de protección adecuadas y suficientes ni para establecer si las medidas incluidas en el acto administrativo cumplen estos criterios. De este modo, se incumple la periodicidad con la que la propia normativa que regula los procedimientos de la UNP señala que deben adelantarse las reevaluaciones del riesgo. Segundo, la entidad accionada no adecuó el esquema de seguridad y/u otras medidas de protección previstas en la mencionada resolución a las nuevas circunstancias del presente caso, porque sencillamente no realizó la reevaluación del riesgo, a partir de una nueva circunstancia para establecer si debía o no adecuar el esquema). De esta manera, comprometió el objetivo de brindar una protección eficaz al actor. Tercero, no evaluó con la temporalidad necesaria la evolución del riesgo extraordinario del accionante y, por consiguiente, la decisión de disminuir las medidas de protección a favor del actor no correspondió a la variación que sufrió su situación.

22. Por todo lo anterior, la Sala concluye que la UNP violó el derecho a la seguridad personal, al disminuir las medidas de protección pese a que el nivel de riesgo y el puntaje de la evaluación no variaron, y sin justificar por qué a pesar de esta circunstancia era procedente la reducción del esquema. También, al no adelantar un nuevo estudio de nivel de riesgo con ocasión de las novedades de seguridad que afrontó el accionante con posterioridad a la reducción de las medidas de protección contenida en la Resolución 2249 de 2020. En consecuencia, la Sala ordenará que la UNP reevalúe la situación de seguridad del accionante, para que analice las circunstancias descritas y que cualquier determinación de las medidas de protección cuenten con el respaldo técnico adecuado.

23. En atención a la metodología propuesta y, como quiera que el accionante también solicitó la protección del derecho al debido proceso que, a su juicio, se vio comprometido en el trámite de adopción y notificación de la Resolución 2249 de 2020, la Sala reiterará la jurisprudencia asociada al debido proceso administrativo en el procedimiento de determinación de las medidas de protección a cargo de la UNP, luego evaluará si en el presente caso fue transgredida la garantía invocada por el actor.

**El debido proceso administrativo en los trámites asociados a la adopción de medidas de protección. Reiteración de jurisprudencia**

24. El artículo 29 de la Constitución establece que el debido proceso es un derecho fundamental que debe aplicarse a todas las actuaciones judiciales y administrativas. En ese sentido, constituye una garantía para todas las personas. Le impone al Estado la obligación de resolver las situaciones jurídicas mediante decisiones razonadas y con la observancia de los procedimientos dispuestos para tal fin. En ese escenario, se trata de un medio para combatir las posibles arbitrariedades o abusos de autoridad en las que pueda incurrir la entidad que profiere las decisiones.

25. El Libro 1, Parte 4, Título 1, Capítulo 2 del Decreto 1066 de 2015<sup>57</sup> regula el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo. Lo anterior, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o debido al ejercicio de su cargo. Estas disposiciones también establecen las facultades y responsabilidades de distintas autoridades en el marco del proceso.

26. Asimismo, el artículo 2.4.1.2.2. señala los principios que rigen las acciones de prevención y protección del programa, entre los que se destaca: el de **causalidad**, según el cual “[l]a 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”. En consecuencia, esta exigencia impone la necesidad de que se realice un estudio técnico previo que determine la causalidad entre el riesgo y la actividad. Igualmente, esta actuación se rige por el postulado de **idoneidad** al ordenar que “[l]as medidas de prevención y protección serán adecuadas a la situación de riesgo y procurarán adaptarse a las condiciones particulares de los protegidos”. Así, 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. En síntesis, este procedimiento de valoración busca garantizar el debido proceso de las personas cobijadas por estas medidas. En tal sentido, 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.

27. En el marco del análisis de los actos administrativos proferidos por la UNP respecto de la valoración del nivel de riesgo, el otorgamiento o la finalización de medidas de protección, esta Corte<sup>58</sup> estableció al menos tres subreglas relevantes respecto del contenido y alcance del derecho al debido proceso: (i) el deber de realizar un nuevo pronunciamiento cuando exista

---

<sup>57</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.

<sup>58</sup> Sentencias T-224 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-707 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa, T-399 de 2018 y T-199 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

insuficiente motivación<sup>59</sup>; (ii) la evaluación del nivel de riesgo y su motivación completa son instrumentos importantes para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>60</sup>; y (iii) el deber de motivación técnica<sup>61</sup>.

28. Ahora bien, con fundamento en esta última subregla, la **Sentencia T-224 de 2014** amparó el derecho a la seguridad personal de un accionante a quien la valoración de riesgo arrojó un nivel ordinario. Además, la decisión de acoger este estudio no ofrecía argumentos que fundamentaran la decisión, ni fueron informados o comunicados al accionante por otras vías. La providencia agregó que

*“La comunicación se limita a afirmar que obedeció a un estudio serio y ponderado de la situación del accionante, en el que se descartó que el riesgo de seguridad fuera ‘actual, inminente, serio, individualizable, concreto, presente, importante, claro, discernible, excepcional y desproporcionado’, por lo que no era procedente asignarle el esquema de seguridad pretendido”<sup>62</sup>.*

En ese sentido, cuando la valoración del nivel de riesgo o de las medidas de protección no está fundada en un estudio previo e individualizado de la situación de la persona interesada, existe una vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad personal. Las consideraciones de índole técnico deben finalmente plasmarse en el acto administrativo que define la situación, de manera tal que el solicitante conozca el razonamiento que llevó a la UNP a adoptar la decisión correspondiente, y pueda controvertir aquellos argumentos que no comparta<sup>63</sup>. Además, el artículo 2.4.1.2.40, numeral 8º del Decreto 1066 de 2015 requiere que en el acto en el que se comunique el contenido del acto administrativo que adopta medidas de protección se den a conocer las razones que consagraron la fijación del nivel de riesgo de la persona que las autoridades competentes determinaron.

29. Del deber de motivación descrito en los anteriores términos se deduce que, si la administración pretende definir el nivel de riesgo o modificar las medidas de protección en contra de lo advertido en estudios técnicos anteriores tiene el deber de argumentar suficientemente su decisión, con base

<sup>59</sup> “Cuando la entidad encargada se pronuncie sobre la adopción de medidas de protección, su prórroga o retiro, y se demuestra la ausencia de una insuficiente motivación en el acto adoptado por esta, lo que corresponde es ordenar que se profiera un nuevo pronunciamiento que atienda todos los argumentos alegados por el actor y se aclaren las razones por las cuales le asiste o no lo pretendido”.

<sup>60</sup> “A través del nuevo pronunciamiento se le brinda seguridad a la parte interesada e información acerca de su nivel de riesgo y, además, con el análisis de cada uno de los requerimientos manifestados por el solicitante y la motivación completa de la decisión de la administración, se le dota a éste de un instrumento necesario para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, si así lo estima necesario”.

<sup>61</sup> “Las actuaciones administrativas que lleven a cabo estudios de valoración del nivel de riesgo o de las medidas de protección deben estar justificadas en estudios técnicos individualizados y específicos que los fundamenten de manera suficiente y razonable, los cuales solo pueden desconocerse con base en argumentos suficientes que también estén sustentados en conceptos especializados”.

<sup>62</sup> Sentencia T-224 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

<sup>63</sup> Sentencias T-111 de 2021 y T-469 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera.

en otros conceptos especializados en los cuales se expongan clara y específicamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar que sustentan dicho cambio. Esto es así, porque, como se dijo, las determinaciones sobre el alcance del derecho a la seguridad personal siempre deben estar sustentadas en conceptos expertos, y si se van a desconocer los existentes, deben oponerse otros que demuestren de manera racional y razonable los motivos por los cuales las nuevas apreciaciones son más acertadas<sup>64</sup>.

30. En conclusión, para garantizar el derecho fundamental al debido proceso y desarrollar los principios de causalidad e idoneidad que orientan la prestación del servicio de protección personal, las actuaciones administrativas que lleven a cabo estudios de valoración y definición de medidas de protección deben estar justificadas en estudios técnicos individualizados y específicos que los fundamenten de manera suficiente y razonable.

***La UNP desconoció el debido proceso administrativo al motivar en forma insuficiente la decisión de disminuir las medidas de protección al accionante***

31. De forma preliminar, es necesario precisar que el actor discutió en la acción de tutela la presunta notificación indebida de la Resolución 2249 de 2020. No obstante, la Sala concuerda con el análisis efectuado por los jueces de tutela de instancia que advirtieron que el accionante prestó su consentimiento para que se adelantara la notificación medio del correo electrónico y, en ese sentido, la UNP no desconoció el debido proceso de Patiño Hormaza al realizar la notificación electrónica de esta decisión.

32. Ahora bien, por medio del referido acto administrativo, la UNP adoptó las recomendaciones emitidas por el CERREM respecto del accionante que consisten en “*Ajustar medidas de protección de la siguiente manera: // Finalizar un (1) vehículo blindado y un (1) hombre de protección. // Ratificar dos (2) medios de comunicación y un (1) hombre de protección. Implementar un (1) chaleco blindado*”<sup>65</sup>. Asimismo, en respuesta al auto de pruebas en sede de revisión, la UNP aportó la documentación que sirvió de soporte para tomar esa decisión. A partir del análisis de estas pruebas, la Sala concluye que la entidad accionada desconoció el derecho fundamental del actor al debido proceso al incurrir en varios defectos en la motivación de ese acto, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional en la materia.

33. Como se expuso en los fundamentos 24 y 25 de esta providencia, una de las subreglas derivadas del debido proceso aplicable a las decisiones de modificación de las medidas de protección de la UNP es que los actos administrativos deben incluir la información acerca del nivel de riesgo, el análisis de cada uno de los requerimientos manifestados por el solicitante y la motivación completa de la decisión de la administración. Estas exigencias se asocian al deber de adoptar decisiones razonadas y razonables, pero también

<sup>64</sup> Sentencia T-707 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>65</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 19, folio 4.

con la posibilidad de que los interesados cuenten con todos los elementos para controvertir dichas determinaciones ante las instancias judiciales. Al examinar la citada Resolución 2249 en conjunto con los documentos que soportaron el estudio de nivel de riesgo, la Sala constata que hay dos defectos relevantes en su motivación. La primera, es que el porcentaje de nivel de riesgo que arrojó la evaluación al accionante no consta en la Resolución y, por lo tanto, no fue conocido por este. La segunda, consiste en la falta de motivación sobre la variación de las medidas de protección, a pesar de que el porcentaje obtenido en la matriz de evaluación fue idéntico al que en otras ocasiones sustentó la necesidad de brindar un vehículo blindado y dos escoltas de seguridad.

34. Sobre la primera omisión, la parte motiva de la Resolución 2249 de 2020 refiere que *“dentro del estudio de nivel de riesgo la matriz puede arrojar tres tipos de resultados (ordinario, extraordinario o extremo) Escala a 49 % (Riesgo Ordinario), 50 % a 79 % (Riesgo Extraordinario) y 80 % a 100 % (Riesgo Extremo)”*<sup>66</sup>. No obstante, la entidad accionada se limita a mencionar que *“el Grupo de Valoración Preliminar – GVP (...) determinó el nivel de riesgo como EXTRAORDINARIO”*<sup>67</sup>, sin determinar exactamente el porcentaje que arrojó la evaluación. Aunque se menciona que esta valoración integra *“todos y cada uno de los factores de amenaza, riesgo y vulnerabilidad que fueron comunicados por el señor JOSÉ OTTY PATIÑO HORMAZA”*<sup>68</sup>, tampoco se indica el puntaje que obtuvo en cada uno de estos parámetros lo cual le impide conocer al actor conocer el porcentaje total. De igual manera, la matriz de evaluación que sirve de fundamento técnico al referido acto administrativo no hace parte de los documentos que se dan a conocer al interesado en el resultado de la evaluación. Incluso, la UNP ha reiterado el carácter reservado de esta información lo cual indica que no está a disposición de los destinatarios de las medidas de protección.

De este modo, la UNP incumplió con uno de los parámetros de la motivación de las decisiones sobre medidas de protección que, en un caso reciente, este Tribunal Constitucional tuvo la posibilidad de analizar. Así, la **Sentencia T-111 de 2021**<sup>69</sup> amparó los derechos al debido proceso, a la seguridad, a la integridad personal y a la vida de un beneficiario de medidas de protección por cuanto: *“ninguna de las resoluciones mediante las cuales se estableció el nivel de riesgo del accionante y se fijaron las medidas de protección a su favor, contiene el porcentaje de riesgo ponderado en que se encuentra”*. Por lo anterior, la Sala concluyó que el peticionario no contó con los elementos necesarios para ejercer eficazmente su derecho de contradicción respecto a los actos administrativos que fijaron su esquema de seguridad.

En el presente caso se configura una situación análoga. La Resolución 2249 de 2020 no le comunicó al peticionario uno de los datos determinantes para la adopción de las medidas de protección y, particularmente, para alterar el

<sup>66</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 19, folio 3.

<sup>67</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 19, folio 3.

<sup>68</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 19, folio 3.

<sup>69</sup> M.P. Diana Fajardo Rivera.

esquema de seguridad del que gozaba, esto es, el porcentaje de riesgo que arrojó la evaluación periódica. Ese acto debía informar ese porcentaje pues el accionante no podía acceder a aquella matriz en la que sí constan los resultados de la evaluación que se le aplicó porque tal información está sujeta a la reserva legal<sup>70</sup>. Puede decirse entonces que, si el accionante optara por acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertir este acto administrativo, vería obstaculizada esta posibilidad pues los elementos centrales de la decisión de la UNP no fueron puestos en conocimiento de forma clara, suficiente y oportuna. Esta deficiencia en la motivación guarda una estrecha relación con el segundo defecto: la modificación en las medidas de protección pese a que el porcentaje de riesgo del accionante se mantuvo invariable y no se presentó una justificación expresa sobre por qué, en todo caso, era aconsejable la reducción del esquema.

35. Respecto del segundo defecto en la motivación, como se explicó previamente, la evaluación hecha en diciembre de 2016 evidenció un porcentaje del nivel de riesgo equivalente a 51,66 y, de acuerdo con este resultado las medidas dispuestas fueron “*un (1) vehículo blindado, dos (2) hombres de protección y dos (2) medios de comunicación*”. A pesar de que este es el mismo puntaje obtenido en la matriz de evaluación que respaldó la Resolución 2249 de 2020, la UNP no justificó por qué era necesario y adecuado modificar las medidas de protección a favor del peticionario en la forma en que lo hizo (con el retiro del vehículo blindado y uno de los escoltas). Particularmente, la entidad accionada reconoció que la matriz arrojó el mismo resultado y, aun así, no brindó razones para sustentar cómo el mismo puntaje de 51,66 obtenido en 2016 apoyó la necesidad de ratificar un vehículo blindado y dos hombres de protección mientras que hoy ese puntaje idéntico autoriza la reducción de estas medidas.

Incluso, la parte motiva de la Resolución 2249 de 2020 evidencia la argumentación contradictoria de la UNP. En efecto, hay apartados de este acto administrativo que estarían lejos de respaldar la decisión de reducir el esquema de protección. Por el contrario, se plantean consideraciones que aconsejarían, por lo menos, la necesidad de continuar con las medidas. Al respecto, la Resolución expresa que

*“Por lo anterior se concluye que es evidente el riesgo que presenta a la fecha, no obstante, no ha sido objeto de amenazas directas, como exmiembro y dirigente del M-19, posee un alto perfil y visibilidad especialmente por sus posiciones frente a la paz desde 1990 a la fecha y su participación en escenarios a nivel regional y nacional en lo concerniente a la Paz y promoción de los DD.HH, además de participación como investigador en el caso de Carlos Pizarro Leongómez y el requerimiento por parte de las autoridades judiciales, situaciones que podrían elevar ostensiblemente su riesgo. De acuerdo*

<sup>70</sup> Según la UNP, la información relacionada con los estudios de nivel de riesgo del accionante está amparada por la reserva legal de conformidad con el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015 en conjunto con los artículos 2.4.1.2.2 numeral 13 y en 2.4.1.2.47 numeral 3° del Decreto 1066 de 2015. .

*con lo anterior, se infiere que el peticionario continúa en un riesgo y vulnerabilidad constante*”<sup>71</sup> (énfasis añadidos).

A juicio de la Sala, lo transcrito evidencia que, inclusive para la misma UNP, el riesgo al que se expone Otty Patiño corresponde al de circunstancias previas. Asimismo, que estas situaciones podrían incrementar su riesgo y que, por lo menos actualmente, ese nivel persiste. En estas condiciones, es inexplicable que la UNP variara las medidas de protección sin aportar las razones que respaldaban una decisión en este sentido. En consecuencia, la entidad accionada incumple los parámetros que debe cumplir la motivación de los actos administrativos que adoptan, modifican y /o suprimen medidas de protección a favor de una persona que obtuvo un nivel de riesgo extraordinario.

36. Por lo anterior, la Sala concederá el amparo definitivo de los derechos fundamentales a la seguridad personal y al debido proceso invocados por el accionante y, en consecuencia, ordenará a la UNP que realice un nuevo estudio del riesgo que afronta el actor, el cual deberá tener en cuenta las novedades que fueron reportadas por el esquema de seguridad con posterioridad a la expedición de la Resolución 2249 de 2020. Igualmente, las determinaciones que se hagan con ocasión de la reevaluación deberán constar en un acto administrativo que cumpla con todos los parámetros jurisprudenciales sobre la debida motivación. Particularmente, deberá comunicar el porcentaje de nivel de riesgo que arrojó la nueva valoración y sustentar todas sus conclusiones sobre la necesidad y adecuación de las medidas de protección que serán fijadas con fundamento en el estudio previo e individualizado de la situación de la persona interesada.

### **Conclusiones y órdenes para proferir**

37. Luego de encontrar acreditados los presupuestos de procedibilidad de la presente acción de tutela, la Sala se propuso resolver, por un lado, si la entidad accionada violó el derecho a la seguridad personal del accionante como resultado de la modificación de sus medidas de seguridad y la falta de valoración de circunstancias sobrevinientes, por otro lado, si la UNP desconoció el debido proceso del accionante en la adopción y notificación de la Resolución 2249 de 2020 que modificó sus medidas de protección.

38. Al respecto, la Sala reiteró la jurisprudencia constitucional sobre las obligaciones estatales derivadas del derecho a la seguridad personal. De esta manera, el Estado debe valorar y determinar las amenazas de las personas, y adoptar oportunamente las medidas de protección adecuadas y su evaluación periódica con el propósito de que estas correspondan a la evolución del riesgo. Respecto del debido proceso administrativo aplicable al procedimiento para determinar las medidas de protección a cargo de la UNP, el procedimiento de valoración exige que la UNP argumente sus

---

<sup>71</sup> Expediente electrónico T-8.104.865. Cuaderno 19, folio 3.

determinaciones con conceptos técnicos especializados que motiven la decisión de otorgar, modificar o finalizar medidas de seguridad. A su vez, la motivación de esos actos administrativos debe ser adecuada y suficiente de tal modo que la parte interesada cuente con toda la información oportunamente para controvertir la decisión, lo cual incluye (i) la información sobre el porcentaje que arrojó la evaluación del riesgo y (ii) las razones por las cuales se acogen las recomendaciones de las instancias competentes sobre el otorgamiento o retiro de determinadas medidas de protección.

39. De conformidad con lo anterior, la Sala constató que la UNP violó los derechos a la seguridad personal y al debido proceso del accionante con ocasión de la disminución de las medidas de protección a su favor, mediante la Resolución 2249 de 2020. Por un lado, el desconocimiento de la seguridad personal del accionante ocurrió como consecuencia de que la entidad accionada disminuyó sus medidas de protección sin justificación, pese a que el puntaje de la evaluación de riesgo permanece igual desde 2016, y no adelantó un nuevo estudio luego de que debió conocer del incidente que sufrió el accionante en octubre de 2020. Por otra parte, el derecho al debido proceso administrativo también se transgredió como consecuencia de la motivación deficiente por parte de la UNP en la Resolución 2249 de 2020, por cuanto no incluyó el porcentaje que obtuvo el accionante en la evaluación de riesgo y careció de justificación suficiente la decisión de disminuir las medidas de protección.

### ***Las medidas de protección***

40. Por las anteriores razones, la Sala revocará parcialmente la sentencia de segunda instancia, proferida el 23 de noviembre de 2020 de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que a su vez revocó parcialmente la sentencia 19 de octubre de 2020 del Juzgado 48 Penal del Circuito con funciones de conocimiento de Bogotá, que concedió el amparo de los derechos fundamentales invocados por José Otty Patiño Hormaza en contra de la UNP. En consecuencia, se ordenará a la UNP que realice un nuevo estudio del riesgo del accionante, el cual deberá tener en cuenta el incidente ocurrido el 2 de octubre de 2020 y demás información posterior a la expedición de la Resolución 2249 de 2020<sup>72</sup>. La decisión deberá valorar íntegramente y de manera conjunta la información aportada por el accionante y por su esquema de protección. Esa decisión deberá contenerse en un acto administrativo motivado de forma clara, adecuada y específica, en el que particularmente se informe del porcentaje de riesgo obtenido y la justificación de la necesidad y adecuación de las medidas de protección que se impartan.

<sup>72</sup> Al impugnar la decisión de tutela de primera instancia, la UNP cuestionó que el *a quo* dispuso realizar una nueva evaluación de riesgo en el término de 15 días siguientes a la notificación de la providencia. Al respecto, la entidad sostuvo que dicho término era insuficiente para cumplir lo ordenado y explicó que el procedimiento de evaluación del riesgo tiene un plazo máximo de “30 días hábiles, contados estos a partir del momento en que el solicitante expresa su consentimiento por escrito para tal fin”. Luego de esta etapa, cada evaluación pasa a estudio y decisión por parte del CERREM, lo cual toma otro plazo adicional. A partir de esta información, la Sala estima que el plazo de dos (2) meses es un lapso razonable y adecuado para dar cumplimiento a la orden de adelantar un nuevo estudio de seguridad al accionante. Asimismo, este término se concedió para una orden similar adoptada en la Sentencia T-473 de 2018 M.P. Alberto Rojas Ríos.

41. Resta referirse a la pretensión del accionante consistente en que se ordene el restablecimiento del esquema de seguridad con el que contaba previamente a la expedición de la Resolución 2249 de 2020. A juicio de la Sala, se cumple uno de los eventos excepcionales previstos por la jurisprudencia para acceder a esta pretensión. Lo anterior por cuanto, como se advirtió en el fundamento jurídico 13 de esta providencia, el restablecimiento de los esquemas de seguridad también procede cuando el accionante cuenta con una calificación de riesgo extraordinario y la UNP no motivó adecuadamente la disminución de algunas medidas de protección pese a que el porcentaje del nivel de riesgo no varió. En efecto, esta es la circunstancia aplicable al actor como se explicó previamente. En consecuencia, se ordenará a la UNP que reestablezca el esquema de seguridad, compuesto por un (1) vehículo blindado, dos (2) hombres de protección y dos (2) medios de comunicación. Este esquema estará vigente hasta tanto se realice el nuevo estudio del riesgo ordenado en esta providencia.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

**PRIMERO. REVOCAR** el fallo proferido el 23 de noviembre de 2020 por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá que, a su vez, revocó parcialmente la decisión de conceder el amparo, adoptada el 19 de octubre de 2020 por el Juzgado 48 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad personal y al debido proceso de José Otty Patiño Hormaza.

**SEGUNDO. ORDENAR** a la Unidad Nacional de Protección - UNP que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, realice un nuevo estudio del riesgo de José Otty Patiño Hormaza, el cual deberá tener en cuenta el incidente ocurrido el 2 de octubre de 2020 y demás información posterior a la expedición de la Resolución 2249 de 2020. La decisión deberá valorar íntegramente y de manera conjunta la información aportada por el accionante y por su esquema de protección. Esta decisión deberá contenerse en un acto administrativo motivado de forma clara, adecuada y específica, en el que particularmente se informe del porcentaje de riesgo obtenido y la justificación de la necesidad y adecuación de las medidas de protección que se impartan.

**TERCERO. ORDENAR** a la Unidad Nacional de Protección – UNP que, en el término de cinco (5) días contado a partir de la notificación de la presente

sentencia, reestablezca el esquema de seguridad a José Otty Patiño Hormaza, compuesto por un (1) vehículo blindado, dos (2) hombres de protección y dos (2) medios de comunicación. Este esquema estará vigente hasta tanto se realice el nuevo estudio del riesgo ordenado en el numeral segundo de la parte resolutive de esta providencia.

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General