

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022).

Magistrado ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 11001-03-15-000-2022-04299-00
Demandante: MRD
Demandado: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN Y OTRO
Medio de control: ACCIÓN DE TUTELA
Asunto: MEDIDAS DE SEGURIDAD PARA EX COMBATIENTES DE LAS FARC. AMPARA

Síntesis del caso: el demandante reprocha la omisión en la que ha incurrido la Unidad Nacional de Protección en la materialización de unas medidas de protección que le fueron aprobadas mediante un trámite de emergencia, debido a que es un ex combatiente de las FARC-EP en proceso reincorporación a la vida civil.

La Sala decide la acción de tutela presentada por MRD¹, por intermedio de apoderado judicial, contra la Unidad Nacional de Protección y el presidente de la República para la protección de sus derechos fundamentales a la vida y seguridad consagrados en los artículos 11 y 48 de la Constitución Política.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito presentado el 8 de agosto de 2022 el demandante formuló acción de tutela con el fin de que le sean amparados sus derechos fundamentales antes referidos.

2. Hechos

Como fundamento fáctico de las pretensiones la parte demandante expuso, en síntesis, lo siguiente:

¹ Se advierte que el nombre del demandante no será publicado por motivos de seguridad.

- 1) Es un ex combatiente de las FARC-EP en proceso reincorporación a la vida civil pues militó en el Frente 60 Jaime Pardo Leal de esa organización, el cual tuvo como zona de injerencia el municipio de Argelia (Cauca).
- 2) Dadas las difíciles condiciones de seguridad imperantes en ese municipio le solicitó a la UNP la implementación de medidas de seguridad para el amparo de su vida e integridad personal, solicitud que fue aprobada a través del Trámite de Emergencia 498 del 21 de abril de 2022, en el cual esa autoridad le otorgó como medidas urgentes de protección un vehículo blindado, dos agentes escoltas con su respectiva dotación, un chaleco de protección balística, un medio de comunicación, un botón de apoyo y un curso de autoprotección.
- 3) Además, dispuso que dichas medidas se harían extensivas a su núcleo familiar que está conformado por su madre e hijo.
- 4) Sin embargo, pese al carácter urgente con el que se otorgaron dichas medidas, han transcurrido más de tres meses desde la decisión y a la fecha se encuentran pendiente de implementación el vehículo blindado y los dos agentes escoltas.

3. Fundamentos de la vulneración

El demandante manifestó que el municipio de Argelia (Cauca) es uno de los municipios que a nivel nacional ha reportado el mayor número de afectaciones a excombatientes desde la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, razón por la cual la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucionales mediante sentencia SU - 020 de 2022.

Por otro lado, señaló que el procedimiento de evaluación de la situación de riesgo debe surtir ciertas etapas con sujeción a los términos reglamentarios establecidos para el efecto y como en el presente caso se trata de un trámite de emergencia, existe un riesgo inminente para el beneficiario, lo que significa que tales medidas se deben implementar de manera inmediata.

Finalmente, expuso que el artículo 2.4.1.4.8 del Decreto 299 de 2017 establece que desde la emisión de resolución que asigna esquema de seguridad hasta la

implementación de las medidas de seguridad ahí dispuestas no se debe superar el término de 5 días hábiles.

Sin embargo, dicho término ha sido ampliamente desbordado en la materialización del esquema de seguridad pues desde la emisión de la citada resolución han transcurrido más de 3 meses sin que las medidas reclamadas se implementen en su integridad.

4. Pretensiones

Con fundamento en lo anterior la parte demandante solicitó que se acceda a las siguientes súplicas:

“PRIMERO. - TUTELAR los derechos fundamentales a la vida, seguridad y debido proceso de que es titular MRD, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía No.xxxxxxx².

SEGUNDO. - Imponer medida provisional alusiva a que, en el término de 12 horas posteriores al admisorio de la acción de tutela, se materialicen las medidas de seguridad previstas en el trámite de emergencia 498 del 21 de abril de 2022 proferida por la UNP, esto es, en lo que se encuentra pendiente por implementar: la disposición de un vehículo convencional, un vehículo blindado y dos agentes escoltas.”. (archivo disponible en medio magnético en el aplicativo SAMAI).

5. Actuación procesal

Mediante auto de 11 de agosto del 2022 se admitió la acción de tutela y se ordenó la notificación al director, al subdirector de la Subdirección Especializada y Protección, al director de la Unidad Nacional de Protección, así como al presidente de la República con el fin de que allegaran un informe sobre los hechos que motivaron el ejercicio de la acción.

En el mismo proveído se decretó la medida cautelar solicitada por el actor y, en consecuencia, se ordenó al director y al subdirector de la Subdirección Especializada y Protección de la Unidad Nacional de Protección que, de manera inmediata aplicaran y entregaran integralmente las medidas de urgencia previamente aprobadas al actor en el formato de implementación de medidas de emergencia T.E. No. 498 del 24 de abril de 2022.

² De igual manera, se omite la publicación de estos por seguridad.

6. Contestaciones de la demanda

El apoderado del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y/o del señor presidente de la República manifestó que la competencia de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación como delegada de la Presidencia de la República en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección MTSP, de conformidad con el artículo 2.4.1.4.5 del Decreto 299 de 2017 radica principalmente en la aprobación de las medidas de protección que se recomiendan en el marco de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección.

No obstante, una vez son aprobadas dichas medidas, la responsabilidad recae en la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección, autoridad encargada de expedir el acto administrativo (resolución) de las medidas aprobadas, notificar al beneficiario de estas y, posteriormente, proceder con su implementación.

En consecuencia, solicitó la desvinculación del proceso, por cuanto la competencia y participación de la consejería concluyó en el momento en el que se aprobaron las medidas durante la MTSP y a partir de ese momento la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección expidió el trámite de emergencia no. 498 del 21 de abril de 2022 relacionado por el accionante y posteriormente debía proceder con la implementación de las medidas de protección aprobadas.

La Unidad Nacional de Protección guardó silencio, pese a que fue notificada en debida forma.

II. CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) finalidad de la acción de tutela y 2) cuestión previa y 3) el caso concreto.

1. Finalidad de la acción de tutela

Según el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, disposiciones que regulan la acción de tutela, tal mecanismo se ejerce mediante un procedimiento preferente y sumario cuyo objeto es proteger de manera inmediata y

eficaz los derechos constitucionales fundamentales amenazados o vulnerados por una acción u omisión de una autoridad pública o de un particular.

Sin embargo, este mecanismo no puede ser utilizado válidamente para pretender sustituir los mecanismos de defensa idóneos previstos por el legislador y tampoco para desplazar o variar los procedimientos de reclamo judicial preestablecidos o para revivir términos precluidos o acciones caducadas.

De igual forma, dichas normas establecen la improcedencia de esta acción cuando exista otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable sobre uno o varios derechos fundamentales del demandante.

2. Cuestión previa

El magistrado ponente de esta decisión advierte que en principio no somos competentes para conocer de la acción de tutela de la referencia porque se dirige a cuestionar las actuaciones de la Presidencia de República y la Unidad Nacional de Protección, autoridades del orden nacional, cuyo conocimiento le correspondería según el Decreto de 333 de 2021 a los juzgados administrativos, sin embargo, dada la naturaleza del asunto, al encontrarse en riesgo los derechos a la vida e integridad personal del actor al punto en que hubo la necesidad de acceder a la medida provisional solicitada, se admitió y tramitó el mecanismo puesto que una eventual decisión de remisión haría más tedioso el proceso.

En consecuencia, en virtud de los principios de economía procesal y celeridad que irradian el mecanismo constitucional, por las razones expuestas se tramitó la acción de tutela de la referencia en esta Corporación.

3. El caso concreto

En el asunto de la referencia se demanda por esta vía constitucional a la Unidad Nacional de Protección (UNP) y al presidente de la República con el fin de que se protejan los derechos constitucionales fundamentales a la vida y seguridad, presuntamente vulnerados por la tardanza en la implementación integral de unas medidas de protección que fueron aprobadas a favor del demandante.

La Presidencia de la República rindió informe en el que solicitó su desvinculación del proceso por cuanto si bien a través de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación como su delegada en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección aprobó unas medidas de protección a favor del demandante, lo cierto es que su competencia culminó en esa etapa, por lo tanto, a quien le corresponde proceder con la implementación de tales medidas es a la UNP.

En los términos en que ha sido propuesta la controversia, la Sala accederá al amparo solicitado por el demandante por las razones que procederán a exponerse:

1) La reincorporación es un proceso de estabilización socioeconómica de los excombatientes que entregaron sus armas en el marco de la firma del Acuerdo Final entre el Estado y la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (Farc-Ep) con miras a poner fin al conflicto entre ese grupo guerrillero y el Estado colombiano de manera pacífica, concertada y dialogada.

2) Ante ese nuevo marco, el Gobierno Nacional se comprometió en la implementación de un enfoque colectivo y rural con el fin de que los exintegrantes de las Farc-Ep alcancen todo su potencial, proceso que estuvo orientado a fortalecer la convivencia, la reconciliación, el desarrollo de la actividad productiva y el tejido social en los territorios.

3) En el Acuerdo Final se pactó que en ese nuevo proceso debía prevalecer e carácter de “co-construido”, valga decir, que todas las acciones de reincorporación son concertadas y definidas de manera conjunta, entre otras en instancias como el Consejo Nacional de Reincorporación.

4) Ahora bien, en ese panorama se expidió el Decreto 299 de 2017 que en su artículo 2.4.1.4.8 estableció un procedimiento para el estudio y aprobación de medidas materiales de protección para tal grupo con la creación de un procedimiento general para la implementación de medidas materiales de protección en los siguientes términos:

“1. Presentación del caso a la Mesa Técnica. Los delegados del movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, el Subdirector Especializado de Seguridad y Protección o el afectado podrán presentar los casos a la Mesa Técnica para su análisis.

2. Una vez recibido, se deberá analizar en un plazo no mayor a quince (15) días. La Mesa Técnica realizará la valoración respectiva y establecerá la situación de riesgo y las medidas idóneas a implementar conforme al Plan Estratégico de Seguridad y Protección y los lineamientos establecidos por la Mesa Técnica.

3. El Secretario de la Mesa Técnica comunicará de forma inmediata al solicitante la decisión adoptada.

4. En un plazo no mayor a cinco (5) días, la Unidad Nacional de Protección o la entidad competente, deberá implementar las medidas aprobadas.

5. Se realizará seguimiento a la implementación de las medidas aprobadas por parte de la Mesa Técnica con el fin de verificar su efectividad.

6. Se deberá realizar una reevaluación periódica de riesgo para los casos de medidas materiales de protección que hayan sido adoptados, según la reglamentación expedida por la Mesa Técnica.

7. En caso de ser negativa la respuesta a la solicitud, el interesado podrá recurrir la decisión ante la Mesa Técnica. Dicho procedimiento también operará en caso de que este considere que la medida otorgada es insuficiente o inadecuada al nivel de riesgo.”.

5) No obstante, también se previó que en casos de riesgo inminente y excepcional el director o el subdirector Especializado de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección podría adoptar todas las medidas necesarias para proteger la vida e integridad física de los antiguos integrantes de las Farc que se reincorporaron a la vida civil y las familias de ellos, así:

“Artículo 2.4.1.4.9. Trámite de Emergencia. El Director o el Subdirector Especializado de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección podrá adoptar, en caso de riesgo inminente y excepcional, todas las medidas necesarias para proteger la vida e integridad física de una persona perteneciente a la población objeto del presente capítulo. Lo anterior sin necesidad de concepto previo por parte de la Mesa Técnica

Dentro de los diez (10) días siguientes a la aplicación de las medidas, se deberá informar a la Mesa Técnica. La Mesa Técnica analizará las medidas adoptadas y las podrá ratificar, modificar o eliminar según el caso.”.

6) Bajo ese marco normativo y en lo que atañe al caso concreto se tiene que, a pesar de que el despacho ponente mediante auto de 11 de agosto admitió el proceso de acción de tutela de la referencia y decretó con carácter de urgencia la medida provisional solicitada por el actor, en virtud de la cual se ordenó al director y al subdirector de la Subdirección Especializada y de Protección de la Unidad Nacional de Protección que, de manera inmediata, tan pronto como le fuera notificada tal decisión, aplicaran y entregaran integralmente las medidas de protección de urgencia previamente aprobadas en el formato de implementación de

medidas de emergencia T.E. No. 498 del 24 de abril de 2022, lo cierto es que a la fecha de esta decisión la autoridad a la fecha no ha materializado de manera integral tales medidas y ni siquiera rindió informe.

7) Como se explicó con antelación, en el marco del denominado “trámite de emergencia” se adoptan las medidas necesarias para proteger la vida e integridad física de los excombatientes cuando se advierta un riesgo inminente o excepcional, como ocurrió en el caso de la referencia, por lo que se requiere que las medidas de protección que allí se otorguen sean concedidas a la mayor brevedad en aras de garantizar los derechos a la vida, seguridad e integridad personal de los antiguos miembros de las FARC-EP.

8) Bajo ese contexto, ante la omisión de la autoridad accionada en entregar tales medidas que previamente fueron aprobados con carácter de emergencia, para la Sala es claro que existen razones suficientes para acceder al amparo solicitado y evitar la consumación de un perjuicio irremediable puesto que se encuentra en inminente peligro la vida del actor y de su familia, máxime si se tiene en cuenta que dicha autoridad tampoco acató la orden judicial adoptada en el auto del 11 de agosto de 2022 que accedió a la medida provisional.

9) Aunado a lo expuesto, es preciso poner de presente que según el mismo Decreto 299 de 2017 el término con el que cuenta la UNP para adoptar las medidas previamente reconocidas en el trámite de emergencia es de 5 días, plazo que se encuentra ampliamente superado sin que se haya justificado dicha omisión.

10) En efecto, tal como lo manifestó el actor, desde que esta se concedieron han transcurrido más de 3 meses y a la fecha de esta providencia siguen sin implementarse en su totalidad, hecho que sumado a la falta de pruebas que desvirtúen las afirmaciones de la demanda conllevan a que se aplique la presunción de veracidad contenida en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, puesto que la Unidad Nacional de Protección no rindió informe, sino que ha sido contumaz a lo largo del proceso de acción de tutela, motivo por el cual se tendrán como ciertos los hechos descritos en el memorial de amparo, habida cuenta que ante el silencio de la autoridad accionada la Sala no cuenta con elementos de juicios que permitan contrastar lo allí narrado.

11) En esos términos, se ordenará a esa autoridad que aplique y entregue integralmente las medidas de urgencia previamente aprobadas al actor en el formato de implementación de medidas de emergencia T.E. No. 498 del 24 de abril de 2022 con el fin de proteger los derechos a la vida, seguridad e integridad personal del actor y así evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

12) Por último, vale la pena poner de presente que la Corte Constitucional mediante SU-020 de 2022 declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes.

13) Así, el Alto Tribunal ha insistido en múltiples oportunidades en la especial protección estatal que merecen las personas desmovilizadas, reinsertadas y/o reincorporadas, en tanto no solo se trata de una población especialmente protegida por el Derecho Internacional Humanitario en razón a los riesgos que suelen presentarse en relación con su vida, salud, integridad física, emocional y psíquica, sino por su condición en el marco del conflicto interno y en razón de su decisión de deponer las armas para sustituirlas por el ejercicio activo de la participación política y democrática y, como una garantía de no repetición que contribuya realmente a la estabilización y consolidación de la paz.

14) En virtud de lo expuesto, la Sala accederá al amparo solicitado y proferirá las órdenes correspondientes con el fin de proteger los derechos constitucionales del actor como ex combatiente de las Farc y así evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

15) Por último, se negará solicitud de desvinculación elevada por el apoderado de la Presidencia de la República, en cuanto se considera que su participación era necesario, ya que la Consejería para la Estabilización y la Consolidación como su delegada actúa en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección MTSP, de conformidad con el artículo 2.4.1.4.5 del Decreto 299 de 2017 en lo relacionado con la aprobación de las medidas de protección.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, EN SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

1º) Concédese el amparo de los derechos constitucionales fundamentales invocados por el demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2º) Ordénase con carácter urgente al director y al subdirector de la Subdirección Especializada y Protección de la Unidad Nacional de Protección y/o a quienes hagan sus veces que, de manera inmediata, tan pronto como les sea notificada esta decisión, apliquen y entreguen integralmente las medidas de urgencia previamente aprobadas al actor en el formato de implementación de medidas de emergencia T.E. No. 498 del 24 de abril de 2022 con el fin de garantizar los derechos cuya protección reclama el actor.

3º) Niégase la solicitud de desvinculación elevada por el apoderado de la Presidencia de la República, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

4º) Notifíquese esta decisión personalmente a las partes o mediante telegrama, telefónica, electrónicamente o por cualquier otro medio expedito y eficaz.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por el magistrado ponente en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 2 de la Ley 2213 de 2022.