



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., primero (1.º) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2022-04295-01
Demandante: JNRC¹
Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO

Temas: Tutela de fondo – medidas de protección para los excombatientes de las FARC – EP – estado de cosas inconstitucional por bajo cumplimiento de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo de Paz

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala resuelve la impugnación interpuesta por la Unidad Nacional de Protección contra la sentencia del **15 de septiembre de 2022**, dictada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que amparó los derechos invocados por la parte actora.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de amparo

1. A través de escrito radicado el 8 de agosto de 2022 en el correo de recepción de tutelas y *habeas corpus* de la Rama Judicial, el señor JNRC, por medio de apoderado judicial, ejerció acción de tutela contra la Presidencia de la República y la Unidad Nacional de Protección (de ahora en adelante, UNP), con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales “*a la vida, a la seguridad y a la integridad personal*”.

2. El accionante consideró vulneradas las referidas garantías constitucionales, con ocasión del incumplimiento en la ejecución de las medidas de protección reconocidas mediante la Resolución TE – 497 del 21 de abril de 2022, en su calidad de excombatiente de las FARC – EP.

¹ El accionante se identificará para todos los efectos del trámite constitucional con las iniciales JNRC, en atención a la garantía de protección de seguridad que solicita.



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

1.2. Pretensión

3. Con base en lo anterior, la parte actora solicitó:

“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 urgencia 497 del 21 de abril del 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.”.

1.3. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró demostrados los siguientes supuestos fácticos relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

4. El señor JNRC es un excombatiente de las FARC – EP que se encuentra en proceso de reincorporación a la vida civil en la Nueva Área de Reincorporación (N.A.R) de Argelia (Cauca), en la “COOPERATIVA ECOMUN MULTIACTIVA AGROFORESTAL SANTA CLARA – CEMAS”. Esta cooperativa está conformada por campesinos del Municipio de Argelia y firmantes del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (de ahora en adelante, Acuerdo de Paz), pactado entre el Gobierno Nacional y aquel grupo insurgente.

5. Dadas las condiciones de seguridad en dicho municipio, el accionante solicitó ante la UNP la implementación de medidas de seguridad tendientes a salvaguardar su vida e integridad personal. De tal forma, la entidad profirió la Resolución TE – 497 del 21 de abril de 2022 mediante la cual se reconoció el siguiente esquema de seguridad individual a favor del señor JNRC: un vehículo blindado nivel IIIA; dos agentes escoltas, cada uno con una pistola, un chaleco de protección balística y un medio de comunicación; y un botón de apoyo. En dicho acto administrativo se ordenó que dichas medidas fueran extensivas al respectivo núcleo familiar, por el término de 3 meses contados a partir de su implementación.

6. Al momento de interposición de la tutela habían transcurrido más de tres meses sin que se implementaran las medidas de seguridad reconocidas a través de la aludida resolución.

1.4. Sustento de la vulneración

7. El demandante trajo a colación el artículo 2.4.1.4.8 – numeral 4 del Decreto 299 de 2017 cuyo tenor literal establece:

ARTÍCULO 2.4.1.4.8. Procedimiento para el estudio y aprobación de medidas materiales de protección. El procedimiento general para la implementación de medidas materiales de protección es el siguiente.



(...)

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

8. Indicó que no se ha cumplido con el término establecido en la norma citada, pues desde que se profirió la Resolución TE – 497 del 21 de abril de 2022 hasta la fecha de interposición de esta tutela, han pasado más de 3 meses.

9. Puso de presente que el procedimiento de evaluación de la situación de riesgo debe respetar los términos establecidos por la normatividad aplicable al caso y que, por tanto, al ser un trámite de emergencia, la situación en concreto *“demuestra un hecho de inminente riesgo para el beneficiario lo que significa que tales medidas se deben implementar de manera inmediata”*.

10. Con respecto a la pertinencia de decretar la medida cautelar, sostuvo que se encontraba acreditada la configuración de un perjuicio cierto e inminente, dada la ausencia de garantía de seguridad, *“pues es de amplio conocimiento el contexto beligerante del municipio de Argelia”*. Al respecto, agregó que dicha situación de orden público *“llevó a la Corte Constitucional, a declarar el estado de cosas inconstitucional mediante sentencia SU – 020 de 2022”*.

11. Señaló que la disposición de las medidas de protección ordenadas por la UNP *“resultan pertinentes de cara a menguar la vulnerabilidad a la cual se encuentra expuesta la garantía a la vida y seguridad de mi representado”* pues *“con la implementación íntegra del esquema de seguridad, a mi defendido se le pregonarían las mínimas condiciones de seguridad para que aquella pueda impulsar su proceso de reincorporación en el territorio donde se encuentra asentado”*.

12. Hizo referencia a los Decretos 4912 de 2011² y 299 de 2017³ que, de acuerdo con el accionante, *“regulan el trámite de valoración de la situación de riesgo por cuenta de la Subdirección Especializada de la Unidad Nacional de Protección UNP”*.

13. Citó textualmente los siguientes apartados de la sentencia T-293 de 2021⁴ proferida por la Corte Constitucional:

“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

² *“por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección”*.

³ *“por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección”*.

⁴ Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión, Sentencia T-293 del 31.08.21. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

excepcional que se cierne sobre las personas, sino que también exige, de manera principal, que se adelante una actuación efectiva dirigida a evitar que el mismo se materialice”

“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.”

1.5. Trámite de la acción de tutela en primera instancia

14. A través de auto del 11 de agosto de 2022, la magistrada ponente de la Sección cuarta del Consejo de Estado admitió la tutela y ordenó la notificación de la parte accionante y de la Presidencia de la República y la UNP como autoridades demandadas.

15. A su vez, decretó la siguiente medida provisional:

“se ordena a la Unidad Nacional de Protección UNP, que dentro del término máximo de 1 día, contado desde la notificación de esta providencia, le otorgue provisionalmente al señor JNRC un vehículo blindado, dos agentes escoltas con su correspondiente dotación, un chaleco de protección balística y un botón de apoyo, esto conforme a las especificaciones establecidas en la Resolución Nro. 497 del 21 de abril de 2022, hasta tanto se resuelva la presente acción constitucional. Esto de conformidad con el artículo 7º del Decreto 2591 de 1991, que faculta al juez para decretar las medidas encaminadas a evitar que se produzca algún tipo de daño como consecuencia de los hechos acaecidos”.

16. Como fundamento de tal decisión, el despacho ponente advirtió que, dadas las circunstancias de hecho manifestadas por el accionante y con el fin de garantizar su derecho fundamental a la vida e integridad personal y evitar un perjuicio irremediable, era necesario el decreto de dicha medida.

1.6. Intervenciones

Realizadas las notificaciones ordenadas, se presentaron las siguientes intervenciones:

1.6.1. Presidencia de la República

17. Por medio de escrito enviado el 18 de agosto de 2022 al correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado, el apoderado judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y del Presidente de



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

la República solicitó que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva de la autoridad “y/o la improcedencia de la acción de tutela por inexistencia de la vulneración de los derechos fundamentales invocados”.

18. Señaló que la autoridad no tiene competencia para adoptar las medidas solicitadas en la tutela:

“por cuanto corresponde a la UNP articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan”.

19. Concluyó que cualquier actuación tendiente a acceder a lo solicitado por el demandante, constituiría una extralimitación en el ejercicio de las funciones de la entidad.

1.6.2. Unidad Nacional de Protección UNP

20. A través de mensaje de datos remitido el 18 de agosto de 2022, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E) de la entidad solicitó que se declarara la improcedencia del amparo solicitado.

21. Manifestó que el objetivo que cumple la entidad es garantizar la protección efectiva de la población establecida por el Decreto 299 de 2017, esto es, “a las y los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, actividades y sedes, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo”.

22. Informó que requirió a la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la entidad, con el fin de dar cumplimiento a la medida provisional decretada mediante el auto del 11 de agosto de 2022. Agregó que tal dependencia, por medio de correo remitido el 16 de agosto de 2022, se refirió al estado en que se encuentra cada una de las medidas reconocidas a favor del tutelante.

23. De tal forma, i) identificaron los nombres de los agentes escoltas asignados el 3 de agosto de 2022; ii) relacionaron el serial del chaleco antibalas, el número de la línea de celular y la fecha de las respectivas actas (2 de septiembre de 2020); iii) informaron que se encuentra en estado “pendiente” el botón de apoyo y el vehículo blindado.



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

24. En relación con el vehículo, puso de presente que la Coordinación de Automotores de la UNP – adscrita a la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección – realizó las acciones administrativas pertinentes pero no se ha obtenido respuesta por parte de la empresa rentadora Neostar Security Ltda. A su vez, adujo que dicha dependencia, mediante correo electrónico del 17 de agosto de 2022, solicitó el vehículo blindado a tal empresa y a la fecha de presentación del informe no había contestado. Por tanto, consideró que la mora en la entrega del automotor es atribuible exclusivamente a aquella.

25. Trajo a colación la siguiente cláusula del contrato suscrito entre la UNP y Neostar Security Ltda.:

“Obligaciones del contratista: Para implementaciones por tutela el contratista deberá poner a disposición de la UNP o a quien este designe, el vehículo solicitado a más tardar en veinticuatro (24) horas a partir de recibir el requerimiento por parte del supervisor operativo y/o el apoyo a la supervisión del contrato- Grupo de Vehículos de Protección.”

26. En tal sentido, afirmó que la entidad no vulneró ningún derecho fundamental en la medida en que ya adelantó las gestiones administrativas necesarias ante la contratista para que sea entregado el vehículo blindado al señor JNRC.

27. Sostuvo que la mora en que ha incurrido la empresa rentadora ha sido ocasionada por situaciones ajenas a su voluntad, tales como la indisponibilidad de automotores y el retraso en la producción de vehículos a nivel mundial, lo que afecta el cumplimiento de las responsabilidades de la contratista *“y por consiguiente, el objeto y misión de la UNP”*. Argumentó que esta problemática se debe a *“situaciones de actual relevancia que se están viviendo en el planeta (pandemia COVID y guerra entre Rusia y Ucrania) vicisitudes reflejadas en la falta de automotores a nivel mundial y el retraso en la producción de vehículos”*.

28. Expuso que la UNP *“no cuenta con un parque automotor propio que se encargue de suministrar los vehículos (blindados o convencionales) que son otorgados para la protección de los beneficiarios en el marco del programa que se lidera”*. Por tanto, agregó que son las empresas contratistas las que suministran tales vehículos para la protección de los beneficiarios del programa.

29. Por tanto, solicitó *“tener en cuenta la situación de fuerza mayor que se está viviendo en esta entidad, el cual es un acaecimiento externo a la actividad que ejerce la UNP, es una situación sobreviniente con causa extraña y externa, irresistible e imprevisible”*. De tal forma, añadió que *“por el solo hecho de ser una situación externa a la UNP”* no le era *“imputable desde ningún ámbito”* al ser una causa ajena a la voluntad de la entidad y las *“uniones temporales”*.

30. Indicó que:



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

“Lo anterior debe entenderse en concordancia con la situación interna que atraviesa el país, la cual demanda diariamente la necesidad del aumento de vehículos al programa que lidera la UNP, y que, la Entidad en aras de velar por la vida de los beneficiarios que pertenecen al programa solicita al contratista implementar. Es importante poner de presente que, los vehículos que se solicitan al contratista que exceden las cantidades pactadas en el contrato no significan incumplimiento por parte del operador de vehículos”.

31. Al respecto, concluyó que la UNP ha “desarrollado las gestiones administrativas pertinentes a fin de implementar todas las medidas de protección otorgadas (...) esperando que prontamente la rentadora presente según disponibilidad un vehículo blindado al esquema de seguridad”.

32. Finalmente, arguyó que la acción de tutela no superaba el requisito de subsidiariedad, debido a que para establecer el nivel de riesgo y medidas de protección, debe agotarse un procedimiento administrativo que no puede ser omitido.

1.7. Sentencia de primera instancia

33. Por medio de sentencia proferida el 15 de septiembre de 2022, el Consejo de Estado – Sección Cuarta negó la solicitud de desvinculación elevada por la Presidencia de la República, amparó los derechos a la seguridad, a la integridad personal y a la vida del señor JNRC y, en virtud de ello, decidió:

“3. Ordenar a la Unidad Nacional de Protección que (i) garantice al actor, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, todos los componentes del esquema de protección que le fue reconocido de conformidad con las especificaciones establecidas en el Trámite de Emergencia nro. 497 del 21 de abril de 2022; y (ii) mientras haya lugar a ello en razón del nivel de riesgo extraordinario o extremo en el que se encuentra clasificado el actor, garantice la continuidad de su esquema de seguridad, con el objeto de que en el futuro no se presenten situaciones de retardo como la que originó la presente acción de tutela, que amenacen o vulneren el derecho a la seguridad personal o incluso el de la vida del accionante.

4. Ordenar a la Unidad Nacional de Protección que, una vez vencido el plazo concedido para disponer en integridad el esquema de seguridad que fue reconocido a favor del señor JNRC, remita al despacho ponente de esta providencia informe de cumplimiento a efectos de verificar el acatamiento en integridad de la orden de tutela”.

34. En relación con la decisión de negar la solicitud de desvinculación de la Presidencia de la República, destacó que a la accionada le asiste interés en el resultado del proceso, pues el Presidente de la República, en calidad de jefe de Estado y en ejercicio de sus competencias constitucionales, se comprometió con el



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

cumplimiento del punto 3.4⁵ del Acuerdo de Paz firmado entre la entonces guerrilla de las FARC – EP y el Gobierno Nacional.

35. Agregó que, en consonancia con el cumplimiento de dicho punto, el Presidente de la República hace parte, por medio de delegado, de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección creada por el artículo 2.4.1.4.5 del Decreto 299 de 2017. Trajo a colación el siguiente apartado textual de una de las funciones de dicho órgano:

“b) Identificar las necesidades en materia de recursos humanos, físicos y de presupuesto requeridos para la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, de manera que se garanticen los derechos a la vida e integridad personal, a la libertad, a la movilidad y a la seguridad, de las personas objeto del programa de protección de que trata este capítulo (...).”

36. Puso de presente que en la sentencia SU-020 de 2022⁶ que 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”, se impusieron cargas al Gobierno Nacional que guardan relación con el asunto en concreto.

37. Por su parte, decidió amparar los derechos fundamentales a la vida, integridad personal y seguridad del accionante, “*dada la mora de la Unidad Nacional de Protección para disponer en integridad el esquema de seguridad que le fue reconocido a través del Trámite de Emergencia nro. 497 del 21 de abril de 2022*”.

38. Expuso el marco jurídico en virtud del cual la UNP concedió el esquema de protección al señor JNRC, “*con el propósito de evidenciar la importancia de que el trámite y entrega de las medidas de protección se haga en términos de oportunidad y eficiencia*”. Señaló que el Decreto 299 de 2017 se expidió en cumplimiento del punto 3.4.7.4 del Acuerdo de Paz y que, en este punto, el Gobierno Nacional se comprometió a implementar un programa de protección integral para la protección de los antiguos integrantes de las FARC – EP – y a sus familias – en su proceso de reincorporación a la vida civil.

39. Aseguró que el artículo 2.4.1.4.2. de dicho decreto dispone que todo lo relacionado con medidas materiales y de prevención, será atendido por la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP y añadió que el 2.4.1.4.2. de la misma norma:

“exige que el programa de protección se rija, entre otros, por los siguientes principios: (i) eficacia, según el cual la teleología de las medidas es la de prevenir la materialización de riesgos y mitigar los efectos de una eventual

⁵ Garantías de seguridad de los antiguos integrantes de las FARC – EP y lucha contra las organizaciones criminales.

⁶ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia SU-020 del 27.01.22., M.P. Cristina Pardo Schlesinger.



consumación; (ii) oportunidad, que exige que las medidas se otorguen de forma ágil y expedita y; (iii) celeridad, en virtud de la cual «las solicitudes y trámites necesarios para aplicar las medidas de prevención y protección se ejecutarán de manera pronta», para evitar la materialización del riesgo”.

40. Adujo que, en el caso en particular, el estudio y aprobación de las medidas de protección se realizaron a través del trámite de emergencia el cual, según el artículo 2.4.1.4.9. de aquel decreto, se surte en caso de riesgo inminente y excepcional, por lo que consideró que el caso del señor JNRC presentaba una especial gravedad que exigía celeridad particular en el trámite de otorgamiento de las medidas de protección.

41. Afirmó que la mora en la ejecución de este tipo de solicitudes por parte de la UNP “no es un asunto aislado ni esporádico”; esto, pues la Corte Constitucional mediante la sentencia SU-020 de 2022 declaró el estado de cosas inconstitucional con ocasión del bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad de la población firmante del Acuerdo de Paz en proceso de reincorporación, de sus familias y de los integrantes del Partido Comunes.

42. Relató que, en dicha sentencia de unificación, el Alto Tribunal acumuló varias acciones de tutela presentadas por firmantes del Acuerdo de paz contra la UNP, mediante las cuales solicitaron la ejecución de las medidas de protección conferidas a su favor y que no se descompletaran los esquemas de seguridad. De tal forma, referenció el siguiente apartado textual de la providencia en cuestión:

“8.8.4. En los escritos se llamó la atención sobre la falta de actuación diligente, oportuna y eficaz de la Unidad Nacional de Protección y se echó de menos una actuación oficiosa que hiciera efectiva la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz de los accionantes y de las accionantes.

(...)

8.8.6. En todos los casos, se señaló la necesidad de que el Gobierno nacional aplicara sus medidas y adelantara sus acciones sobre la base de un concepto más amplio de seguridad, tomando en cuenta que la mayoría de la población signataria del Acuerdo Final de Paz se encuentra en territorios donde la presencia estatal es fragmentaria o inexistente y en donde, por eso mismo, suelen predominar las actividades ilícitas –como por ejemplo los cultivos de uso ilícito–. Precisamente, en esos lugares del territorio nacional se necesita ofrecer oportunidades para que las personas en tránsito hacia la vida civil puedan tener un desarrollo que haga factible generar proyectos productivos alternativos. Que la presencia de las autoridades estatales en los territorios se dirija a materializar, efectivamente, el Estado social de derecho”.

43. En el estudio del caso en concreto señaló que la UNP, en la contestación de tutela, informó que había hecho entrega parcial de los componentes del esquema de seguridad, con ocasión de la medida provisional decretada mediante el auto del 11 de agosto de 2022. En el informe rendido, aparecen “con estado pendiente, el botón de ayuda y el vehículo blindado”.



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

44. El despacho ponente se comunicó vía telefónica con el apoderado del señor JNRC, quien indicó que “se hizo entrega apenas parcial del esquema de seguridad”. Puso de presente que el profesional en derecho:

“Destacó que no se ha dispuesto el vehículo blindado que es importante para proteger la integridad y vida de su poderdante en acciones de traslados. En esa medida, manifestó que poco se logra con la designación de los escoltas si no se cuenta con el automotor en las condiciones que se dispuso para la seguridad del señor JNRC”.

45. Por tanto, la Sala de Decisión concluyó que:

“la mora de la UNP en la entrega del esquema de seguridad que fue concedido al accionante evidencia la vulneración de su derecho fundamental a la seguridad y pone en grave riesgo sus derechos a la vida e integridad personal. La gestión que indica haber adelantado la UNP con miras a lograr la entrega del vehículo no es suficiente para concluir que no es la entidad responsable de la vulneración de los derechos fundamentales del accionante”.

46. Destacó que, en el informe rendido, la demandada requirió a la coordinadora del Grupo de Automotores para que informara la gestión frente al vehículo pendiente de entrega y expuso que “en correo del 17 de agosto de 2022, la funcionaria manifestó que desde el 27 de mayo de 2022 se ha requerido en múltiples ocasiones a las rentadoras a través del ID 2022-0161, sin que se haya obtenido respuesta”. Al respecto, el a quo indicó lo siguiente:

“Como soporte de lo anterior, relacionaron cadena de correos del 16 y 17 de agosto del año en curso entre al menos tres dependencias de la entidad: la Oficina Asesora Jurídica, el Grupo de Implementación, Supervisión y Finalización de Medidas y el Grupo de Automotores.

Aunque en efecto, se aportó un correo del 17 de agosto de 2022, en el que la coordinadora del Grupo de Automotores informa que «el grupo (...) ha realizado las acciones administrativas correspondiente sin respuesta a la fecha por parte de rentadora». En el correo apenas se relaciona un cuadro con el nombre del protegido, el número del trámite de emergencia, el lugar donde se requiere el vehículo y el número de la solicitud (2022-161). Sin embargo, no se indica a quién fue dirigida la petición de disponer el vehículo ni en qué fechas se realizó. Luego, no es posible verificar la alegada gestión”.

47. Afirmó que, dada “la importante tarea de protección a la integridad personal de los firmantes del Acuerdo Final de Paz que fue encomendada a la UNP” la simple información concerniente al adelanto de gestiones para disponer del vehículo solicitado, sin la debida acreditación de la suficiencia, eficacia o contundencia de tales acciones, “se estima insuficiente para procurar una decisión que le sea favorable”.

48. Frente al argumento de la defensa relativo a que la mora en el cumplimiento de las medidas de seguridad reconocidas al accionante obedece a razones ajenas a la voluntad de la demandada y de fuerza mayor, puso de presente que:



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

Como fundamento de ello relacionó oficios de las rentadoras Renting Blindados 2021 Grupo 1-6, Veblinco y de los concesionarios Yokomotor S.A. y Motorysa en los que informan la indisponibilidad de algunas marcas de vehículos blindados por la carencia de algunas autopartes y repuestos, retrasos en las entregas por parte de los proveedores y otras situaciones que han afectado la producción y entrega de vehículos en el mercado mundial. Estos oficios tienen fecha del 17 de marzo de 2022.

Aunque estos documentos dan cuenta de la situación general que se daba en relación con la disponibilidad de vehículos blindados en el mes de marzo de 2022, no dan cuenta de la situación actual ni explica, de manera particular, las razones por las que, después de casi cuatro meses de haberse reconocido el esquema de seguridad a favor del accionante aún no se ha dispuesto en integridad.

49. Adujo que “no hay lugar a ponderar, como lo pretende la accionada, una razón de fuerza mayor” en relación con el deber de la UNP para otorgar en términos de eficiencia, integridad y oportunidad las medidas de protección otorgadas al señor JNRC.

50. Sostuvo que en el informe allegado, la entidad invocó “de manera apenas general la ocurrencia de una fuerza mayor” que afectaba la ejecución del contrato en relación con las empresas rentadoras de vehículos blindados; añadió que, no obstante, no se expuso una “argumentación concreta relativa a la configuración y acreditación de los presupuestos de imprevisibilidad e irresistibilidad”.

51. Señaló que “con la información aportada no es posible determinar si se concretaron o no los presupuestos de imprevisibilidad e irresistibilidad” para la configuración del fenómeno de fuerza mayor. Arguyó que era necesario tener en cuenta que:

“los oficios en los que las rentadoras informan sobre la disminución de las importaciones de vehículos blindados, son anteriores al momento en que se asignó el esquema de seguridad al aquí accionante y no es posible establecer, sin caer en especulaciones, si tal situación persiste y, sobre todo, cómo afecta el caso específico de aquí accionante, dado que, según el informe de la UNP, el contratista ni siquiera ha respondido los requerimientos al respecto.

52. Argumentó que la debida diligencia “no puede limitarse al envío de un correo sin respuesta después de cuatro meses”, ya que “deben adelantarse y acreditarse acciones efectivas para asegurar la disposición de todos los componentes del esquema de seguridad que requiera la población protegida con el Decreto 299 de 2017”. En este orden de ideas, concluyó que la UNP vulneró el derecho a la seguridad y pone en riesgo los derechos a la vida e integridad personal del tutelante.

1.8. Impugnación

53. A través de correo electrónico enviado el 27 de septiembre de 2022 al buzón web de la Secretaría General del Consejo de Estado, el jefe de la Oficina Asesora



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

Jurídica de la UNP impugnó la sentencia proferida el 15 de septiembre de 2022⁷ y solicitó que se revocara para que, en su lugar, se niegue el amparo de los derechos invocados en el escrito de tutela. A su vez, en el mismo memorial remitió un “*informe parcial de cumplimiento del fallo de tutela*”.

54. Señaló que la entidad solicitó a la Coordinación de Implementación, Seguimiento y Finalización de Medidas, al Grupo de Automotores y al Grupo de cuerpo de Hombres de Seguridad y Protección de la Subdirección Especializada de Seguridad de la UNP darle cumplimiento total a lo ordenado en el fallo de tutela de primera instancia.

55. Indicó que el Grupo de Automotores de tal subdirección informó mediante correo electrónico enviado el 26 de septiembre de 2022 lo siguiente:

“Desde el Grupo Automotores se han realizado las gestiones pertinentes para dar cumplimiento a lo establecido contractualmente.

De igual manera, es preciso mencionar que a la fecha nos encontramos en espera de confirmación de disponibilidad de un vehículo para asignar el esquema de protección, se adjunta copia de la solicitud vía electrónica. Lo anterior, ya que la Subdirección Especializada no cuenta con una flota propia de vehículos para disponer y asignar al esquema de manera inmediata, cabe destacar que la solicitud se ha realizado a Rentadora NEOSECURITY bajo ID 061-2022 sin respuesta a la fecha” (sic a toda la cita).

56. Para acreditar lo dicho, anexó la siguiente imagen que da cuenta del correo electrónico remitido por el Grupo de Automotores, mediante el cual se solicitó a la contratista la entrega de 161 vehículos, entre los cuales se encuentra el asignado al accionante⁸:

De: Grupo Automotores Especializada
Enviado el: lunes, 26 de septiembre de 2022 9:44 a. m.
Para: Marcos Moyano; John Leon; Juan Carlos Morales; Carlos Argel; alan@neostar.com.co; operacionesunp@neosecurity.co; RENE GARZON; Richard Pardo; Alexander Diaz; asis.operaciones@securityrent.com.co; Andres Rodriguez; Harley Alberto Hernandez Velandia
CC: Tutelas Automotores Subdireccion Especializada de Seguridad y Proteccion; Maria Alejandra Cisneros Rodriguez
Asunto: RE: SOLICITUD VEHICULOS NUEVAS IMPLEMENTACIONES III-A Y III

Cordial saludo

Se solicitan los siguientes vehículos en un término no superior a 24 horas, a fin de efectuar la entrega al beneficiario dentro del término contractualmente pactado: Para implementaciones por tutela el contratista deberá poner a disposición de la UNP o a quien este designe, el vehículo solicitado a más tardar en veinticuatro (24) horas a partir de recibir el requerimiento por parte del supervisor operativo y/o el apoyo a la supervisión del contrato- Grupo de Vehículos de Protección.

- Para implementaciones por trámite de emergencia el contratista deberá poner a disposición de la UNP o a quien este designe, el vehículo solicitado a más tardar en cuarenta y ocho (48) horas a partir de recibir el requerimiento por parte del supervisor operativo y/o el apoyo a la supervisión del contrato- Grupo de Vehículos de Protección.
- Para nuevas implementaciones el contratista deberá poner a disposición de la UNP o a quien este designe, el vehículo solicitado a más tardar en setenta y dos (72) horas a partir de recibir el requerimiento por parte del supervisor operativo y/o apoyo a la supervisión del contrato-grupo de Vehículos.

⁷ Notificada el 22 del mismo mes y año.

⁸ La entidad acreditó el reenvío de dicho correo en las fechas 16, 21, 22, 24 y 26 de septiembre de 2022.



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

66	2022-148	T.E 483	BLINDADO III-A	PUTUMAYO	PUERTO ASIS
67	2022-151	T.E473 DE 2022	BLINDADO III-A	BOGOTA	BOGOTA
68	2022-152	T.E479 DE 2022	BLINDADO III-A	PUTUMAYO	PUERTO ASIS
69	2022-153	T.E 444 DEL 2022	BLINDADO III-A	PUTUMAYO	
70	2022-154	T.E 444 DEL 2022	BLINDADO III-A	PUTUMAYO	
71	2022-155	T.E 444 DEL 2022	BLINDADO III-A	PUTUMAYO	
72	2022-156	T.E 444 DEL 2022	BLINDADO III-A	PUTUMAYO	
73	2022-157	T.E.496 DEL 2022	BLINDADO III-A	CAUCA	ARGELIA
74	2022-160	T.E.482 DEL 2022	BLINDADO III-A	PUTUMAYO	PUERTO ASIS
75	2022-161	T.E.497 DEL 2022	BLINDADO III-A	CAUCA	ARGELIA
76	2022-162	T.E 455 DEL 2022	BLINDADO III	PUTUMAYO	PUERTO GUZMAN
77	2022-163	T.E 455 DEL 2022	BLINDADO III-A	PUTUMAYO	PUERTO GUZMAN
78	2022-164	T.E 489 DEL 2022	BLINDADO III-A	SANTANDER	PLAYON
79	2022-165	T.E 501 DEL 2022	BLINDADO III-A	PUTUMAYO	PUERTO GUZMAN
80	2022-166	MTSP No 0043	BLINDADO III-A	GUAVIARE	SAN JOSE DEL GUAVIARE
81	2022-167	MTSP No 0089	BLINDADO III-A	META	GRANADA
82	2022-168	T.E 498	BLINDADO III-A	CAUCA	ARGELIA
83	2022-169	T.E. 457 DE 2022	BLINDADO III	RISARALDA	PEREIRA
84	2022-170	T.E No 434 DE 2022 DEL 25 DE FEBRERO DE 2022	BLINDADO III-A	VICHADA	CUMARIBO

57. Sostuvo que la Coordinación de Implementación, Seguimiento y Finalización de Medidas de la Subdirección Especializada de Seguridad de la UNP informó que, al 21 de septiembre de 2022, el señor JNRC contaba con las siguientes medidas de seguridad ya asignadas: dos agentes escoltas, cada uno con una pistola, un chaleco de protección balística y un medio de comunicación; y un botón de apoyo.

58. Por su parte, adujo que la Subdirección Especializada de Seguridad de la UNP es la encargada de dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de tutela de primera instancia. A su vez, identificó de la siguiente forma a los “responsables directos” de dar trámite a lo resuelto por el *a quo*:

“Elver Oswaldo Franco Cerquera (Subdirector de la Subdirección Especializada de Seguridad de la UNP) elver.franco@unp.gov.co

Nidia Amparo Reyes Gómez nidia.reyes@unp.gov.co – GRUPO DE AUTOMOTOR

Ana Luz Delia Avila Buitrago ana.avila@unp.gov.co – SECRETARIA DE MESA TECNICA DE LA SESP

Alcides Eduardo Manjarres Campo Alcides.manjarres@unp.gov.co – GRUPO DE IMPLEMENTACIÓN, SUPERVISIÓN Y FINALIZACIÓN DE MEDIDAS (GISFM)”

59. Aclaró que con el fin de cubrir la demanda de automotores en los respectivos esquemas de protección reconocidos, la UNP celebra contratos de arrendamiento de vehículos convencionales o blindados mediante procesos de selección abreviada con empresas rentadoras de automotores, “quienes de conformidad con lo acordado en el contrato, son las encargadas de suministrar los vehículos para la protección de los beneficiarios de este programa de protección”.



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

60. Por tanto, arguyó que para cumplir “con el fin de fortalecer la capacidad institucional para identificar oportunamente las amenazas, riesgos y vulnerabilidades a las cuales están expuestas las poblaciones objeto”, la entidad “depende del cumplimiento de los contratos de arrendamiento suscritos”, dado que “no cuenta con parque automotor propio”.

61. Puso de presente que con el objeto de cumplir con sus funciones, garantizar los derechos de las poblaciones objeto de prevención y protección y de velar por el adecuado cumplimiento de los contratos suscritos:

“la UNP ha adelantado las reuniones pertinentes con los representantes legales de las empresas privadas que suscribieron los contratos de suministro de vehículos; reuniones en las cuales se están poniendo de presente situaciones de actual relevancia que se están viviendo el planeta (pandemia COVID 19 y guerra entre Rusia y Ucrania), vicisitudes reflejadas en la falta de automotores a nivel mundial y el retraso en la producción de vehículos, las cuales afectan contundentemente el objeto y misión de la UNP.” (Sic a toda la cita).

62. De tal forma, manifestó que “en la actualidad la entidad no cuenta con vehículos blindados disponibles para la implementación de esquemas que no han sido dispuestos a través de un estudio de nivel de riesgo” y, en tal sentido, solicitó “tener en cuenta la situación de fuerza mayor que se está viviendo en esta entidad, el cual es un acaecimiento externo ajeno a la actividad que ejerce la UNP, es una situación sobreviniente con causa extraña y externa, irresistible e imprevisible”.

63. Con respecto a este punto, concluyó lo siguiente:

“las situaciones expuestas de fuerza mayor donde se presenta falta de automotores y repuestos a nivel mundial y el retraso en la producción de vehículos, aunado al incremento de personas que requieren protección del programa, dificultan el cumplimiento oportuno en la implementación de medidas, situación que la entidad diariamente intenta superar, pero que se constituye en situaciones externas al actuar interno”

64. Finalmente, solicitó vincular a la rentadora Neostar Security Ltda. como tercero con interés al ser, según la entidad, la responsable del suministro del vehículo del esquema de seguridad del señor JNRC.

1.9. Actuaciones en segunda instancia

65. Mediante auto del 3 de noviembre de 2022, el despacho ponente de la presente providencia accedió a la solicitud de vinculación elevada en el escrito de impugnación por la UNP y ordenó:

“PRIMERO: NOTIFICAR la existencia de la presente acción a la sociedad Neostar Security Ltda., en calidad de tercero con interés, para que dentro del término de tres (3) días, contados a partir de la fecha de su recibo, se refiera a



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

sus fundamentos, allegue las pruebas y rinda los informes que considere pertinentes”.

66. A pesar de ser debidamente notificada, la sociedad Neostar Security Ltda. guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

67. Esta Sala es competente para resolver la impugnación interpuesta por la UNP contra la sentencia del **15 de septiembre de 2022**, dictada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, así como en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación.

2.2. Problema jurídico

68. Corresponde a la Sala determinar si revoca, modifica o confirma la decisión de primera instancia proferida el 15 de septiembre de 2022, por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, a través de la cual se accedió al amparo solicitado por el señor JNRC, para lo cual se deberá resolver el siguiente interrogante:

- ¿La UNP vulneró los derechos invocados en el escrito de tutela ante el cumplimiento parcial de la Resolución TE – 497 del 21 de abril de 2022 mediante la cual se reconoció el esquema de seguridad individual a favor del señor JNRC?

69. Para resolver los problemas jurídicos planteados, se analizarán los siguientes temas: *i)* generalidades de la acción de tutela; *ii)* marco normativo sobre las funciones de la UNP en relación con las medidas de protección y prevención de los antiguos miembros de las FARC – EP; *iii)* del Estado de Cosas Inconstitucional por el bajo cumplimiento del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC – EP; y *iv)* análisis del caso concreto.

2.3. Generalidades de la acción de tutela

70. Según el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede ejercer la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales siempre que sean violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades o de los particulares en los precisos casos en que indica el Decreto 2591 de 1991.



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

71. La jurisprudencia constitucional, de manera enfática y uniforme, ha señalado que la acción de amparo fue instituida como un instrumento de defensa judicial de los derechos fundamentales, dotada de un carácter subsidiario y residual. Lo anterior implica que su ejercicio solo es procedente de manera supletiva, es decir, cuando no sea posible acudir a otro medio de defensa, salvo que se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable⁹.

2.4. Marco normativo de las funciones de la UNP en relación con las medidas de protección y prevención de los antiguos miembros de las FARC – EP

72. El artículo 3 del Decreto 300 de 2017¹⁰ creó la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, lo que a su vez modificó la estructura de la UNP, regulada anteriormente por el artículo 10 del Decreto 4065 de 2011. Dicha norma contempla como funciones de dicha dependencia, entre otras, las siguientes:

“2. Adoptar o implementar, dirigir y controlar las políticas, los procesos, planes o proyectos de la Subdirección y adelantar las gestiones necesarias para asegurar el oportuno cumplimiento y aplicación en todos los niveles institucionales, así como establecer sistemas o canales de información para su ejecución y seguimiento.

3. Coordinar, con las entidades y autoridades competentes, la implementación de medidas preventivas en materia de protección a que haya lugar.

(...)

7. Hacer seguimiento a las medidas de protección en términos de confiabilidad, oportunidad, idoneidad y eficacia, así como de su uso por parte de los beneficiarios y adoptar el plan de mejoramiento que se requiera.

(...)

14. Adoptar, en caso de riesgo inminente y excepcional, todas las medidas necesarias para proteger la vida e integridad física de la población objeto del presente Decreto. Lo anterior sin necesidad de concepto previo por parte de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección”.

73. A su vez, el Decreto 299 de 2017¹¹ creó el “Programa de protección especializada de seguridad y protección”, y adicionó el artículo 2.4.1.4.1 al Decreto 1066 de 2015¹², el cual contempla lo siguiente:

“Objeto. Crear el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección, en virtud del cual la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior y demás entidades, dentro del ámbito de sus competencias, incluirán como población objeto de protección, a las y los integrantes, del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sus actividades y sedes, a las y los antiguos integrantes

⁹ Ver, entre otras, las sentencias de la corte constitucional SU-037 de 2009 y T-764 de 2010.

¹⁰ “Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Nacional de Protección – UNP”

¹¹ “por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección”.

¹² “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil, así como a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo.

Serán población objeto de protección los menores de edad que salgan de los campamentos de las FARC-EP”.

74. Dicha norma también añadió el artículo 2.4.2.1.2 al Decreto 1066 de 2015 el cual contempla:

“Atención a la población objeto. La población objeto del presente capítulo será atendida por la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección en todo lo relacionado con sus medidas materiales y de prevención, sin perjuicio de las competencias de las demás entidades pertinentes”

75. A su vez, el artículo 2.4.1.4.3 establece que para el cumplimiento del Programa de protección se deben aplicar, entre otros, los siguientes principios:

“10. Eficacia: Las medidas tendrán como propósito prevenir la materialización de riesgos y mitigar los efectos de una eventual consumación.

11. Oportunidad: Las medidas se otorgarán en forma ágil y expedita.

12. Celeridad: Las solicitudes y trámites necesarios para aplicar las medidas de prevención y protección se ejecutarán de manera pronta. La respuesta frente a un requerimiento de protección deberá ser eficaz y de fondo, evitando de manera efectiva la materialización del riesgo o amenaza. Cuando se trate de un riesgo extremo la respuesta no podrá exceder un plazo máximo de 24 horas para su atención”

2.5. Del Estado de Cosas Inconstitucional por el bajo cumplimiento del componente de garantías de seguridad a favor de los firmantes del Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC – EP

76. Mediante la Sentencia SU-020 de 2022, la Corte Constitucional decidió en el ordinal séptimo de la parte resolutive:

*“**DECLARAR** 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”*

77. Como fundamento de su decisión, la Corte Constitucional analizó si se cumplían los siguientes requisitos establecidos por su jurisprudencia para declarar dicho estado de cosas inconstitucional frente a las garantías de seguridad para los antiguos miembros de las FARC – EP como población signataria del Acuerdo de Paz.



2.5.1. Que exista una vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas

78. Al respecto, aseveró que “*el número de ya cerca de 300 excombatientes y firmantes del Acuerdo Final de Paz asesinados/as*” a la fecha en que se profirió la providencia, era sumamente grave al considerar que tales muertes tienen lugar en el marco de un acuerdo para finalizar un conflicto armado que se extendió por más de medio siglo.

79. A ello añadió que los compromisos inmediatos más notorios, en relación con el cumplimiento del Acuerdo de Paz, están en una asimetría irremediable que se traduce en que, mientras la dejación de armas por parte de las FARC – EP es inmediata, la garantía para la reincorporación tiene una duración difícil de definir en el tiempo. Lo anterior implica que una de las partes debe confiar en que la otra cumplirá de buena fe con su compromiso en el tiempo de manera oportuna y eficaz.

80. Por tanto, señaló que el problema de garantizar la seguridad a quienes suscribieron el Acuerdo de Paz plantea un escenario extraordinario de compromisos del Estado, por lo que el alcance tanto del concepto de masividad de la violación de derechos fundamentales, como el de la omisión prolongada en el tiempo para la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, debe ser fijado en concordancia con los principios de confianza y reciprocidad exigidos en este contexto y deben ser interpretados de manera que se logre equilibrar aquella asimetría.

81. Sostuvo que la seguridad no consiste únicamente en la protección de la vida e integridad de la población firmante, sino que está relacionada “*con la creación de lazos institucionales, civiles, sociales, culturales y territoriales que le permita a la población firmante ser parte real del tejido social y comunitario*”. Concluyó que lo que suceda en materia de seguridad con cada uno de los signatarios y sus derechos afecta de manera indefectible y profunda a todos los demás, aun al margen de la masividad de las conductas vulneradoras de derechos fundamentales.

2.5.2. Que se presente una prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos

82. Precisó que, al finalizar un conflicto armado no internacional, surgen obligaciones para los actores no estatales y para el Estado, el cual debe garantizar los derechos de las víctimas y de los excombatientes. De tal forma, surge la necesidad de generar en estas personas “*las condiciones indispensables que les permita confiar en la reincorporación, lo que incluye, como mínimo, que el Estado les asegure la protección de sus derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz*” (Negrillas originales del texto).

83. Sostuvo que la noción de seguridad que subyace a tal deber estatal no se puede limitar a la simple seguridad básica de la vida de las personas, sino que debe



contemplarse bajo una óptica amplia dirigida a conservar la confianza en la reincorporación integral en los términos del Acuerdo de Paz. Por tanto, señaló que la circunstancia extraordinaria que se deriva de estos compromisos por parte de las autoridades exige la toma de medidas administrativas, institucionales, jurídicas y presupuestales de gran importancia, *“dada la excepcionalidad del asunto que no es otro que la consolidación de una paz duradera y con garantías de no repetición en Colombia”*.

84. Así, consideró que este requisito se cumplía en el asunto en cuestión, dado el escenario del Acuerdo de Paz y de tránsito hacia la efectiva y real reincorporación de los firmantes *“que no da espera y debe darse en términos que preserven la confianza depositada, honre los principios de buena fe y reciprocidad y facilite equilibrar la asimetría que se presenta”*.

85. Concluyó que después de cinco años de la firma del Acuerdo de Paz, se ha configurado una ausencia de una implementación integral de todas las medidas que confluyen en la seguridad de los excombatientes, la cual puede considerarse como un incumplimiento prolongado de los compromisos asumidos por el Estado.

2.5.3. Que se hayan adoptado prácticas inconstitucionales como la incorporación de la acción de tutela en tanto parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.

86. Determinó que el alcance de este criterio no está circunscrito a la presentación de un elevado número de acciones de tutela, pues su configuración puede estar relacionada con otras prácticas generalizadas que no están acordes con la Constitución. Destacó que *“ha habido alrededor de ochocientas (800) solicitudes de protección de parte de la población desmovilizada, circunstancia que en sí misma resulta inconstitucional”*, pues la garantía de los derechos fundamentales es una obligación de las autoridades estatales y, con mayor razón, en el caso de aquellos que tras su desmovilización se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil, obligación que debe darse de oficio y permanentemente y no puede depender de las solicitudes de la ciudadanía.

87. Por tanto, indicó que la sola necesidad de solicitar protección personal como práctica generalizada es inconstitucional, pues todos los ciudadanos deben ser protegidos sin necesidad de acudir a ello. Esto, con mayor énfasis en los desmovilizados sobre cuyo riesgo las autoridades están advertidas, *“por lo que la respectiva protección debe dispensarse sin necesidad de solicitud, y menos aún, de solicitud con trámite extremadamente dilatado en el tiempo”*.

88. Expuso que esta situación apremiante que enfrenta la población signataria en proceso de reincorporación, la ha obligado a acudir a la tutela para solicitar que la UNP le confiera la protección para garantizar sus derechos a la vida, integridad personal, a la seguridad y a la paz, bien sea para que se le conceda la protección *“o para que no se descomplete la protección concedida”*.



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

89. Manifestó que esta situación “*reviste una gravedad inusitada*”, teniendo en cuenta el deber de las autoridades estatales de honrar a cabalidad los principios de buena fe y reciprocidad que implicó la suscripción del Acuerdo de Paz, pues ello implica la obligación relacionada con la necesidad “*de brindar condiciones para la reincorporación efectiva e integral que también garantice a la población signataria las mínimas condiciones para llevar una existencia libre de necesidades, estigmatizaciones, humillaciones y violencia*”.

90. Frente a la necesidad de acudir a la tutela con el fin de obtener la protección que el Estado se obligó a ofrecerle a la población firmante, aseguró que ello resulta aún más grave “*si se considera la demora que ello supone en situaciones que deben ser enfrentadas de manera inmediata por el peligro que significan para las personas firmantes*”.

2.5.4. Que no se hayan expedido todas las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración

91. Puntualizó que existe una falta de correspondencia de la actuación institucional con el desarrollo normativo del punto 3.4 – relativo a la seguridad de los excombatientes – del Acuerdo de Paz, lo que ha implicado la configuración de una institucionalidad paralela que sigue un camino distinto al señalado por la política de Estado en materia de paz y que las medidas necesarias para implementar tales contenidos presenten grandes demoras en su emisión.

92. Señaló que se ha debilitado la actuación de autoridades de importancia crucial para la materialización de las garantías de seguridad a este grupo poblacional y se han vaciado de contenido las normas que con carácter vinculante regulan esta materia, lo que ha impedido desconocer la relación de dependencia correlativa que existe entre todos los componentes del Acuerdo de Paz, lo que permite que se cumpla con este criterio.

2.5.5. Que exista un problema social cuya solución comprometa la intervención de varias entidades, requiera la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exija un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional que requiera la intervención de la Corte Constitucional

93. Precisó que lo relacionado con la protección de la vida e integridad de estas personas “*exige una atención especial, oportuna y eficaz que no da espera*”, porque la garantía de tales derechos “*es requisito sine qua non para que se pueda dar el tránsito hacia una sociedad que maneje sus conflictos de manera no violenta*”. Esto pues, solo de esta forma es factible aplicar la justicia transicional y esperar verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

94. Por tanto, enfatizó que el asesinato de un firmante tiene un efecto desproporcionado y exige *“la acción inmediata y coordinada de todo el Estado, pues es la única forma de equilibrar la asimetría que se presenta, de facto”*. Arguyó que es necesario tener en cuenta que a cambio del desarme y desmovilización que se cumplió a cabalidad por parte de los excombatientes, *“lo mínimo que ellos esperan es poder hacer ese significativo tránsito de manera confiable y segura para sus vidas e integridad personal”*.

95. Insistió que, para cumplir dicho objetivo, no era suficiente dotar a tal población de escoltas, chalecos, botones de pánico y carros blindados pues, además, es indispensable ofrecerle condiciones que posibiliten superar el grado de vulnerabilidad que enfrenta *“para que pueda elegir su propio camino en conjunto con las comunidades en las que se encuentran ubicada, con las condiciones que le permita vivir una vida digna y elegir lo que tiene motivos para valorar”*.

96. Argumentó que existe una relación de interdependencia condicionada entre todos los componentes previstos en el Acuerdo de Paz, el cual fue edificado bajo la perspectiva de una reincorporación integral y un concepto de seguridad encaminado a brindar soluciones integrales que le otorguen confianza a los signatarios de que contarán *“con las condiciones para llevar una existencia libre de zozobra, asesinatos, desplazamientos, humillaciones, estigmatizaciones y amenazas”*.

97. Explicó que ello implica una coordinación de los distintos actores, instituciones y autoridades que participan en el proceso de reincorporación y exigen de su parte la garantía de los derechos fundamentales. En este orden de ideas, en el asunto examinado se presenta un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de acciones complejas y coordinadas y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional que requirió de la intervención de la Corte Constitucional.

98. Una vez estudiados los anteriores criterios, el Alto Tribunal concluyó:

“En vista de la especificidad de la situación que enfrentan las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, sus familias y las personas integrantes del partido Comunes, el incumplimiento de las obligaciones previstas en el punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz, desarrollado por normas constitucionales y legales, ha sido grave, recurrente y en sí mismo evidencia una práctica generalizada de desinterés gubernamental, prolongada en un tiempo inaceptable para los estándares exigidos para el cumplimiento de los acuerdos de paz por lo que esta debe entenderse como generalizada, irrazonable y desproporcionada. No solo afecta a las y a los accionantes en el expediente de la referencia sino a todas las personas que se comprometieron a dejar las armas y a transitar hacia la vida civil, a cambio de lo cual, el Estado debe ofrecerles debida, oportuna y eficaz protección basada en un concepto de seguridad humana preventiva e integral”.



2.6. Caso en concreto

99. El señor JNRC es un excombatiente de las FARC – EP que se encuentra en proceso de reincorporación a la vida civil en la Nueva Área de Reincorporación (N.A.R) de Argelia (Cauca), en la “COOPERATIVA ECOMUN MULTIACTIVA AGROFORESTAL SANTA CLARA – CEMAS”. Esta cooperativa está conformada por campesinos del municipio de Argelia y firmantes del Acuerdo de Paz.

100. Dadas las condiciones de seguridad en dicho municipio, el accionante solicitó ante la UNP la implementación de medidas de seguridad tendientes a salvaguardar su vida e integridad personal. De tal forma, la entidad profirió la Resolución TE – 497 del 21 de abril de 2022 mediante la cual se reconoció el siguiente esquema de seguridad individual a favor del señor JNRC: un vehículo blindado nivel IIIA; dos agentes escoltas, cada uno con una pistola, un chaleco de protección balística y un medio de comunicación; y un botón de apoyo. En dicho acto administrativo se ordenó que dichas medidas fueran extensivas al respectivo núcleo familiar, por el término de 3 meses contados a partir de su implementación.

101. Al momento de interposición de la tutela habían transcurrido más de tres meses sin que se implementaran las medidas de seguridad reconocidas a través de la aludida resolución. Por tanto, el accionante mediante este mecanismo constitucional, solicitó que se ordenara a la UNP dar cumplimiento a lo otorgado mediante dicho acto administrativo.

102. Mediante auto admisorio del 11 de agosto de 2022, el despacho ponente de la sentencia de primera instancia decretó la siguiente medida provisional:

“se ordena a la Unidad Nacional de Protección UNP, que dentro del término máximo de 1 día, contado desde la notificación de esta providencia, le otorgue provisionalmente al señor JNRC un vehículo blindado, dos agentes escoltas con su correspondiente dotación, un chaleco de protección balística y un botón de apoyo, esto conforme a las especificaciones establecidas en la Resolución Nro. 497 del 21 de abril de 2022, hasta tanto se resuelva la presente acción constitucional”.

103. En la contestación de tutela, la UNP indicó que la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de esta entidad informó el estado del cumplimiento parcial de dicha orden: i) se identificaron los nombres de los agentes escoltas asignados; ii) relacionaron el serial del chaleco antibalas, el número de la línea de celular y la fecha de las respectivas actas; y iii) comunicaron que el botón de apoyo y el vehículo blindado se encontraban en estado “pendiente”.

104. Sostuvo que, a pesar de haber surtido las debidas actuaciones administrativas para el cumplimiento de la medida relativa al vehículo blindado, no había tenido respuesta por parte de la empresa contratista encargada de ello. Por tanto, aludió a un caso de fuerza mayor debido a que la mora en la que se ha



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

incurrido era ocasionada por razones ajenas a la voluntad de la contratista tales como el retraso en la producción de vehículos a nivel mundial por la pandemia ocasionada por el COVID-19 y la guerra entre Rusia y Ucrania, motivo por el cual esta no había podido cumplir con dicha obligación.

105. Por los motivos expuestos en el numeral 1.7 de esta sentencia, la Sección Cuarta del Consejo de Estado accedió en primera instancia al amparo de los derechos a la seguridad, vida e integridad personal y, en virtud de ello, decidió:

“3. Ordenar a la Unidad Nacional de Protección que (i) garantice al actor, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, todos los componentes del esquema de protección que le fue reconocido de conformidad con las especificaciones establecidas en el Trámite de Emergencia nro. 497 del 21 de abril de 2022; y (ii) mientras haya lugar a ello en razón del nivel de riesgo extraordinario o extremo en el que se encuentra clasificado el actor, garantice la continuidad de su esquema de seguridad, con el objeto de que en el futuro no se presenten situaciones de retardo como la que originó la presente acción de tutela, que amenacen o vulneren el derecho a la seguridad personal o incluso el de la vida del accionante.

4. Ordenar a la Unidad Nacional de Protección que, una vez vencido el plazo concedido para disponer en integridad el esquema de seguridad que fue reconocido a favor del señor JNRC, remita al despacho ponente de esta providencia informe de cumplimiento a efectos de verificar el acatamiento en integridad de la orden de tutela”.

106. Por tanto, la UNP allegó informe de cumplimiento parcial de dicha orden de tutela, mediante el cual afirmó que había otorgado el botón de pánico como medida complementaria de seguridad el cual identificó con el número 861629052029463; no obstante, reiteró la imposibilidad de cumplir con la medida relativa al vehículo blindado, debido a que la empresa rentadora no había podido entregar el automotor por la situación de fuerza mayor relacionada con la falta de producción de estos bienes a nivel internacional dada la pandemia ocasionada por el virus del Covid-19 y la guerra entre Rusia y Ucrania.

107. A su vez, acreditó que, como medida tendiente al cumplimiento de la orden de tutela, remitió en 5 oportunidades¹³ un correo electrónico mediante el cual se solicitó a la contratista la entrega de 161 vehículos, entre los cuales se encontraba el asignado al accionante.

108. Esta Sala de Decisión anticipa que confirmará la sentencia del 15 de septiembre de 2022 a través de la cual la Sección Cuarta del Consejo de Estado accedió al amparo solicitado, de acuerdo con los argumentos que a continuación se exponen.

¹³ 16, 21, 22, 24 y 26 de septiembre de 2022.



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

109. En primer lugar, es necesario reiterar los argumentos expuestos por el juez de primera instancia relativos a desvirtuar la postura de la defensa tendiente a atribuir a un asunto de fuerza mayor el incumplimiento de las medidas de seguridad reconocidas al accionante. La Sección Tercera de esta Corporación¹⁴ ha definido este fenómeno como un hecho imprevisible, extraño e irresistible a las partes contratantes que determina la inejecución de las obligaciones derivadas de un contrato.

110. A su vez, la Subsección C de dicha Sala¹⁵ ha destacado que esta debe ser una situación que impide de forma absoluta la ejecución de las obligaciones contractuales a cargo de una de las partes, por lo que “*no debe tratarse, pues, de un hecho que simplemente dificulte su cumplimiento*”. Dicho órgano colegiado sostuvo que “la prueba del caso fortuito o fuerza mayor le corresponde al que la alega”.

111. Al respecto, es necesario sostener que la pandemia ocasionada por el virus del Covid-19 y la situación de orden público derivada de la guerra entre Rusia y Ucrania no constituyen, en sí mismos, escenarios de fuerza mayor que imposibiliten de manera absoluta el cumplimiento de la obligación contractual de otorgar un vehículo blindado que garantice la medida de seguridad otorgada al accionante. Por tal motivo, la UNP contaba con la carga de la prueba de acreditar cómo tales hechos se establecen, para el caso en concreto, como un fenómeno de fuerza mayor.

112. Sin embargo, la entidad no demostró debidamente los argumentos respectivos, pues simplemente aludió de forma general la ocurrencia de dichas situaciones sin aportar el material probatorio suficiente que permita a este juez concluir que, para el asunto en cuestión, la mora en el cumplimiento de la respectiva medida de seguridad se deriva de una situación imprevisible, irresistible, exterior y ajena a la voluntad de la entidad.

113. Por el contrario, de acuerdo con los informes rendidos por la demandada y el material probatorio obrante en el expediente, es posible concluir que el incumplimiento tanto de lo reconocido mediante la Resolución TE-497 de 2022 al señor JNRC, como de la orden del fallo de tutela de primera instancia, obedece a una falta de ejecución de las funciones de la UNP y, en específico, de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de esta entidad.

114. En efecto, dicha negligencia se advierte al haberse acreditado que las únicas actuaciones por parte de la entidad tendiente a otorgar el vehículo blindado ha sido la remisión de correos electrónicos a 3 dependencias de la entidad – Oficina Asesora Jurídica, Grupo de Implementación, Supervisión y Finalización de Medidas

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Sentencia del 22.07.09. M.P. Ramiro Saavedra Becerra. Rad: 25000-23-26-000-1994-09660-01(14389).

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección C. Sentencia del 28.10.19. M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. Rad: 25000-23-26-000-2006-00657-01(40992).



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

y Grupo de Automotores – y a la empresa rentadora con la cual celebró el contrato de suministro de vehículos.

115. A su vez, se pone de presente que la única actuación surtida al respecto después de la notificación de la orden de amparo dictada por el juez de primera instancia ha sido la remisión de 4 correos electrónicos dirigidos a Neostar Security Ltda. Sumado a ello, se advierte que en dichos mensajes de datos no se hace distinción alguna de la situación en particular del señor JNRC y de la urgencia en el cumplimiento de la medida dado el fallo de amparo dictaminado por el *a quo*.

116. De igual forma, se advierte que si bien la entidad informó que “*ha adelantado las reuniones pertinentes con los representantes legales de las empresas privadas que suscribieron los contratos de suministros de vehículos*”, ello no fue acreditado de forma siquiera sumaria.

117. Por tanto, al respecto la Sala concluye que la UNP no ha cumplido a cabalidad sus funciones a la luz de los principios de eficacia, oportunidad y celeridad contemplados por el artículo 2.4.1.4.3 del Decreto 1066 de 2015, adicionado por el Decreto 299 de 2017 expuestos en el acápite 2.4 de esta sentencia. Lo anterior, dado que la demandada no acreditó la ejecución de acciones efectivas y eficientes en el marco del Programa especializado de seguridad y protección, tendientes a prevenir, de forma ágil y expedita, la materialización del riesgo al cual se ve expuesto el accionante como excombatiente y firmante del Acuerdo de Paz y que permitan mitigar los efectos de una eventual consumación de un daño.

118. Aunado a lo anterior, el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación de las garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo de Paz, otorga un matiz de gravedad a la situación actual del señor JNRC. En efecto, con fundamento en lo expuesto con suficiencia en el acápite 2.5 de la presente sentencia, el contexto fáctico de los excombatientes de las FARC – EP que se encuentran en proceso de reincorporación a la vida civil es grave en cuanto a sus derechos a la vida, integridad personal, seguridad y paz.

119. En este orden de ideas, la confirmación del fallo de primera instancia y de las órdenes tendientes a garantizar los derechos fundamentales del tutelante es apremiante, más aún cuando la Corte Constitucional ha establecido de manera insistente que la materialización de medidas de seguridad como el otorgamiento de vehículos blindados es una actuación mínima con la que deben cumplir las autoridades estatales.

120. En efecto, en consonancia con lo considerado por el Alto Tribunal, toda medida tendiente a garantizar la vida, seguridad e integridad personal de esta población “*no da espera*” y exige una atención especial, oportuna y eficaz, pues ello es un requisito *sine qua non* para que el señor JNRC, en su calidad de excombatiente, pueda



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

confiar en que el Estado está cumpliendo de buena fe lo pactado mediante los Acuerdos de Paz y, de tal forma, la situación en particular del accionante contribuya al tránsito hacia una sociedad que maneje sus conflictos de manera no violenta.

121. Por el contrario, la prolongación del incumplimiento de la medida en cuestión mina la posibilidad de que se dé cumplimiento a esa finalidad superior propuesta a partir del Acuerdo de Paz y pone en riesgo las garantías fundamentales en cabeza del demandante ante la posibilidad de la consumación de un daño a tales bienes jurídicos. En tal sentido, esta Sala rechaza la situación puesta de presente mediante este mecanismo constitucional y considera inaceptable que los ciudadanos deban acudir a la tutela para que este tipo de esquemas de seguridad ya reconocidos por la administración se otorguen a cabalidad.

122. En este orden de ideas, además de confirmar el amparo otorgado en la sentencia de primera instancia, se compulsarán copias de este expediente a la Procuraduría General de la Nación y a la Procuraduría Delegada para la Contratación Estatal, con el fin de que adelanten las investigaciones disciplinarias que consideren pertinentes con respecto al caso en concreto, de conformidad con sus respectivas competencias.

123. Lo anterior, con fundamento en el estado de cosas inconstitucional declarado por el Alto Tribunal, situación que requiere de la intervención conjunta y coordinada de las entidades estatales en la adopción de distintas acciones tendientes a mitigar el riesgo y la amenaza de los derechos fundamentales del señor JNRC como parte de la población firmante del Acuerdo de Paz. A su vez, esto tiene como sustento la siguiente orden de vigilancia especial dirigida a la Procuraduría General de la Nación y proferida por la Corte Constitucional en la sentencia de unificación en mención:

“OCTAVO.- ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación que en el ejercicio de sus funciones constitucionales adopte un mecanismo especial de vigilancia del cumplimiento de la presente sentencia (...)”

2.7. Conclusión

124. Por todo lo anterior, esta Sala de Decisión: *i)* confirmará la sentencia del 15 de septiembre de 2022 proferida por la Sección cuarta del Consejo de Estado; y *ii)* ordenará compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación y a la Procuraduría Delegada para la Contratación Estatal para que adelanten las investigaciones disciplinarias que consideren pertinentes.



Demandante: JNRC
Demandado: Presidencia de la República y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2022-04295-01

III. DECISIÓN

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 15 de septiembre de 2022 a través de la cual el Consejo de Estado – Sección Cuarta **AMPARÓ** los derechos a la vida, la seguridad y la integridad personal del señor JNRC, conforme con lo estipulado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: COMPULSAR COPIAS de este expediente a la Procuraduría General de la Nación y a la Procuraduría Delegada para la Contratación Estatal, con el fin de que adelanten las investigaciones disciplinarias a que haya lugar, conforme con sus respectivas competencias.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes y los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.