

Medellín, veintisiete (27) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Proceso	TUTELA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL
Radicado	05001 34 03 2022 00104 01
Accionante	LMÁ
Accionado	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (SUBDIRECCIÓN ESPECIALIZADA)
Juzgado Origen	TERCERO CIVIL CIRCUITO EJECUCIÓN SENTENCIAS MEDELLÍN

Decide la Sala la impugnación del fallo de la acción de tutela de la referencia.

1. ANTECEDENTES.

1.1 LA DEMANDA.

Solicita el accionante el amparo de sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, seguridad, integridad personal, paz, igualdad, libre circulación por el territorio y su derecho a difundir y expresar su pensamientos y opiniones; para que se ordene a la entidad accionada poner a su disposición todos los medios necesarios para garantizar su protección, seguridad e integridad personal y, a su vez, haga efectiva la entrega de los dineros otorgados por ella como mecanismo de protección.

Manifiesta que con el Acuerdo Final de Paz fue creada la Subdirección Especializada de la Unidad de Protección, para salvaguardar los derechos de los miembros de las extintas FARC-EP y que a través del Decreto 299 de 2017 se creó el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección para la misma población.

Expresa que, debido al Acuerdo Final de Paz, hizo tránsito a la vida civil y actualmente se encuentra compareciendo al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición en la Jurisdicción Especial para la Paz y ha cumplido a cabalidad su compromiso de no retomar las armas; que la Unidad Nacional de Protección realizó un análisis de riesgo de acuerdo a su nivel de participación en las extintas FARC-EP y se determinó la

existencia de un riesgo en su vida y su integridad personal, por lo cual se adoptaron medidas de protección a su nombre.

Manifiesta que entre las medidas de protección, el 3 de junio de 2022, a través de la Resolución TE 0518, le informaron que es beneficiario de unas ayudas económicas para apoyar su reubicación y el traslado de sus enseres y que hasta el momento de la presentación del amparo no se ha dado cumplimiento a tal medida.

1.2 TRÁMITE PRIMERA INSTANCIA.

Mediante auto del 25 de noviembre del 2022, el juzgado de origen admitió la demanda y vinculó a la Oficina Asesora de Planeación e Información, a la Coordinación de Implementación Seguimiento y Finalización de Medidas y al Grupo de Planeación y Seguimiento de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección.

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN en primer lugar solicitó la desvinculación de las dependencias que hacen parte de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, pues la misma hace parte de la Unidad Nacional de Protección y por sí sola no posee personería jurídica, para que quedara como única accionada la Unidad Nacional de Protección.

Manifestó que la Oficina Asesora Jurídica le solicitó a la Coordinación de Implementación, Seguimiento y Finalización de Medidas de la Subdirección Especializada de Seguridad de la Unidad Nacional de Protección, información sobre el caso del actor, y que a través de correo electrónico, la misma señaló que mediante trámite de emergencia TE-0518 del 3 de junio de 2022, la Subdirección Especializada de Seguridad ordenó las medidas de protección de apoyo económico así: *"apoyo de reubicación por dos (2) SMLMV por tres (3) meses, apoyo de trasteo por tres (3) SMLMV por una (1) sola vez y un (1) curso de autoprotección;* que hasta el momento se ha implementado la medida de protección del curso de autoprotección y las demás se encuentran pendientes de pago por falta de presupuesto, razón por la cual se solicitó adición presupuestal.

“Al servicio de la justicia y de la paz social”

Agregó que la acción de tutela no es el medio idóneo para solicitar beneficios económicos pues la misma tiene una esencia subsidiaria y residual y para lo que reclama debe acatar lo señalado en la Ley 1437 de 2011. Señaló que no se encuentra vulnerando los derechos fundamentales del actor y solicitó que se declare improcedente el amparo por falta de subsidiariedad.

1.3 FALLO PRIMERA INSTANCIA.

Mediante sentencia del 2 de diciembre de 2022, el juzgado de origen concedió el amparo y le ordenó a la UNP que cumpla las medidas urgentes de protección otorgadas al accionante, considerando que lo solicitado resulta razonable pues está involucrada la garantía constitucional a la seguridad personal del demandante, la cual se ha visto afectada por el incumplimiento de las medidas de protección urgentes que ya fueron aprobadas por la Unidad Nacional de Protección y, por ello, el argumento de dicha entidad respecto de la falta de presupuesto para hacerlas efectivas, no es de recibo y va en contravía de sus derechos fundamentales.

Indicó que si bien es cierto a través de la acción de tutela no es procedente en principio ordenar el reconocimiento de prestaciones económicas, sí le es de manera excepcional como mecanismo transitorio cuando el interesado no cuenta con otro mecanismo judicial de defensa, cuando habiéndolo resulta ineficaz y cuando se evidencia la existencia de un perjuicio irremediable por urgencia, gravedad e impostergabilidad, todo lo cual se reúne en este caso en el que, pese a la connotación económica, está de por medio la vida.

1.4 IMPUGNACIÓN.

La decisión fue impugnada por la accionada, manifestando que, de acuerdo con lo ordenado en la decisión de primera instancia, la Oficina Asesora Jurídica procedió a solicitarle a la Coordinación de Implementación, Seguimiento y Finalización de Medidas de la Subdirección Especializada de Seguridad de la Unidad Nacional, darle cumplimiento al fallo de tutela y además reiteró lo argumentado en cuanto a la improcedencia del amparo para reclamar prestaciones económicas, pues existiendo otros medios

para lo que reclama el actor, el juzgado de origen debió negar el amparo por improcedente, de lo anterior solicitó revocar el fallo de primera instancia y en su lugar negar el amparo por tratarse de pretensiones económicas.

El juzgado de origen, a través de auto del 13 de diciembre de 2022, concedió la impugnación interpuesta y dispuso la remisión del expediente digital ante esta judicatura para lo pertinente.

2. CONSIDERACIONES.

2.1 COMPETENCIA.

Es competente esta Sala para decidir la impugnación, al tenor de lo previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

2.2 PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN.

Están satisfechas la legitimación en la causa por activa y pasiva, debido a que el accionante acudió directamente para reclamar la protección de su derecho fundamental y dirigió el reclamo en contra de la autoridad pública presuntamente responsable de la vulneración; la subsidiariedad porque el accionante no cuenta con otro mecanismo judicial para la protección de los derechos a la vida y la seguridad personal que invoca, en la medida que el parágrafo del artículo 9 de la Ley 393 de 1999 dispone que no procede la acción de cumplimiento cuando la protección de los derechos invocados pueda ser garantizada mediante acción de tutela ni cuando se pretende el cumplimiento de normas que establezcan gastos y; la inmediatez porque la UNP expidió el Trámite de Emergencia 518, en el que otorgó medidas urgentes de protección al accionante, el 3 de junio de 2022 y el actor acudió a la tutela el 24 de noviembre de 2022, esto es, 5 meses más tarde, lapso que no se considera excesivo, teniendo en cuenta que se trata de una conducta omisiva; luego es procedente el análisis de fondo de la acción.

2.3 PROBLEMA JURIDICO.

Corresponde a la Sala determinar si en el caso bajo estudio es procedente revocar la decisión de primera instancia en tanto lo que solicita el actor versa sobre pretensiones económicas o si, por el contrario, la UNP debe garantizar lo solicitado vía tutela.

2.4 FUNDAMENTOS JURIDICOS.

Unidad Nacional de Protección (Normatividad)

La Unidad Nacional de Protección como organismo nacional de seguridad, fue creada a través del Decreto 4065 de 2011 y en su artículo 3 se definió su objetivo así:

“ARTÍCULO 3°. Objetivo. El objetivo de la Unidad Nacional de Protección (UNP) es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad 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”.

En la misma norma, se desarrollaron las funciones propias de la entidad, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

“...

2. Definir, en coordinación con las entidades o instancias responsables, las medidas de protección que sean oportunas, eficaces e idóneas, y con enfoque diferencial, atendiendo a los niveles de riesgo identificados.

...

4. Hacer seguimiento y evaluación a la oportunidad, idoneidad y eficacia de los programas y medidas de protección implementadas,

*así como al manejo que de las mismas hagan sus beneficiarios y proponer las mejoras a que haya lugar.
...”*

En noviembre de 2016 se firmó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, a través del cual, entre muchos otros puntos, se estableció la creación de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección dentro de la Unidad Nacional de Protección, con la finalidad de garantizar la seguridad y protección de los ex integrantes de las FARC-EP y sus familias, de acuerdo con el nivel de riesgo en el que se encuentren¹, estableciendo además que las medidas de protección que se tomen con esta población, deberán ejecutarse en forma oportuna y eficaz².

El Acuerdo Final para la Paz fue incorporado a la Constitución Política mediante Acto Legislativo 01 de 2016, 01 de 2017 y 02 de 2017³.

A través del Decreto 299 de 2017, se creó el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección para los ex integrantes de las FARC-EP y sus familias. Esta norma asignó la competencia para garantizar estos derechos a la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección⁴ y especificó cuáles son las medidas de protección a las cuales tienen derecho, entre ellas:

“ARTÍCULO 2.4.1.4.7. Medidas de Protección material. Son medidas de protección material para la población objeto de este programa, las siguientes:

¹ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera numeral 3.4.7.4.1

² Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera numeral 3.4.7.4.2- Lineamientos y Criterios del Plan Estratégico de Seguridad y Protección para el nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, derivada de su situación de riesgo.

³ <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acto-Legislativo.aspx#:~:text=Por%20medio%20del%20cual%20se%20establecen%20instrumentos%20jur%C3%A1dicos%20para%20facilitar,una%20Paz%20Estable%20y%20Duradera>

⁴ ARTÍCULO 2.4.1.4.2. 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.

“Al servicio de la justicia y de la paz social”

*a) **Curso de autoprotección:** Herramienta pedagógica que tiene el propósito de brindar a la población objeto de este Programa, contemplando un enfoque diferencial, elementos prácticos que permitan disminuir sus vulnerabilidades e incrementar sus capacidades a fin de identificar, contrarrestar y neutralizar el posible riesgo o amenaza.*

*b) **Apoyo de reubicación temporal:** Constituye la asignación y entrega mensual al protegido de una suma de dinero que oscilará entre uno (1) y tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, según las particularidades del grupo familiar del caso, para facilitar su asentamiento en un lugar diferente a la zona de riesgo. Este apoyo se aprobará hasta por tres (3) meses y el monto se determinará tomando en consideración el número de personas del núcleo familiar con los que se reubica el protegido. De manera excepcional, se podrá otorgar este apoyo por tres (3) meses adicionales, siempre y cuando de manera sumaria se alleguen soportes idóneos, para determinar que la situación de riesgo persiste. Esta medida de protección es complementaria a las ayudas que buscan suplir el mínimo vital otorgadas por otras entidades del Estado.*

...

*e) **Apoyo de trasteo:** Consiste en el traslado de muebles y enseres de las personas que en razón del riesgo extremo o extraordinario deban trasladar su domicilio. Este apoyo se hará por una sola vez, y por un monto entre uno (1) y tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*

A su vez, estableció:

“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”.

Seguridad personal de las personas reinseradas (Jurisprudencia)

La Corte Constitucional de manera reiterada ha manifestado que:

*“El derecho a la seguridad personal de los individuos reinserados no puede tomarse a la ligera por parte de las autoridades: dado su especial nivel de riesgo, consustancial a su condición en el marco del conflicto interno, **son merecedores de una especial protección por parte del Estado, tendiente a garantizar las condiciones básicas de su seguridad personal.**”*

Los individuos reinserados son titulares de un derecho a recibir especial protección del Estado en cuanto al goce de sus derechos fundamentales, especialmente de su derecho a la seguridad personal y su derecho al mínimo vital, como consecuencia de lo dispuesto en los artículos 1, 2, 11, 12, 13, 83 y 95 de la Constitución Política, de los mandatos del Derecho Internacional Humanitario, y de los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia”⁵ (se destaca).

2.5 CASO CONCRETO.

Está probado que LMÁ fue miembro de las FARC-EP y con la firma del Acuerdo Final para la Paz, hizo tránsito a la vida civil y entregó las armas⁶; que la Unidad Nacional de Protección a través de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección emitió el Trámite de Emergencia TE-0518 del 3 de junio de 2022, en razón del peligro inminente en la seguridad e integridad personal del hoy accionante, en el cual ordenó como medidas urgentes de protección las siguientes: “Apoyo de reubicación temporal por el monto de dos (2) SMMLV por tres (3) meses, apoyo de trasteo por el monto de tres (3) SMMLV por una sola vez y curso de autoprotección”⁷, de las cuales solo se ha garantizado la última de ellas⁸.

⁵ Sentencia T-719 de 2003.

⁶ Ver archivo “02EscritoTutela.pdf”

⁷ Ver archivo “06DocumentosReconocimientoBeneficiosAccionante.pdf”

⁸ Ver archivo “02EscritoTutela.pdf”

“Al servicio de la justicia y de la paz social”

También está probado que el actor solicitó a la Unidad Nacional de Protección el cumplimiento de estas medidas urgentes y el 10 de octubre de 2022 dicha entidad resolvió su solicitud manifestando que no contaba con la disponibilidad presupuestal para garantizarlas de manera inmediata⁹.

En el asunto de la referencia, dentro de la respuesta dada por la UNP y en la impugnación presentada por la misma entidad, son dos los argumentos de la impugnación, la falta de presupuesto para garantizar las medidas de protección urgentes que fueron ordenadas para el accionante y la existencia de otros medios o mecanismos ordinarios para que el actor solicite lo que pretende, pues se afirma que la tutela no es el camino para reclamar prestaciones económicas. Ninguno de ellos se acoge por la Sala.

Con respecto al primer argumento, pese a que la asignación presupuestal es un insumo fundamental para el cumplimiento de las funciones de las entidades estatales, no puede ser un impedimento o excusa para garantizar derechos fundamentales, el actor como sujeto de especial protección constitucional debe ser protegido por el Estado y todos sus órganos, en especial por aquel al que se le encomendó velar por su seguridad y la de todos los ex miembros de las FARC-EP, que es la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección en cabeza de la Unidad Nacional de Protección.

En la Sentencia SU-020 de 2022 la Corte Constitucional decidió 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 y, entre múltiples conclusiones, precisó que los compromisos adquiridos como parte del acuerdo de paz se deben honrar:

“8.8.57. Al respecto de la exigencia según la cual debe existir un problema social cuya solución comprometa la intervención de varias entidades, requiera la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exija el nivel de recursos que demanda un

⁹ Ver archivo “02EscritoTutela.pdf pág15”.

“Al servicio de la justicia y de la paz social”

esfuerzo presupuestal adicional que requiera la intervención de la Corte, la Corporación encontró que si bien las obligaciones que surgen, como lo reconoció esta Corte en la sentencia C-630 de 2017, no son de resultado ni generan responsabilidad objetiva, en el caso de la protección de la vida e integridad de la población signataria del Acuerdo Final de Paz, exige una atención especial, oportuna y eficaz que no da espera. No da espera precisamente, porque –como ya se mencionó–, la preservación de la vida e integridad personal, seguridad y paz de quienes suscribieron el Acuerdo es requisito sine qua non para que se pueda dar el tránsito hacia una sociedad que maneje sus conflictos de manera no violenta. Únicamente así, resulta factible aplicar la justicia transicional y esperar verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

8.8.58. De ahí que el asesinato de una sola de las personas que firmaron el Acuerdo Final de Paz tenga un efecto desproporcionado y exija la acción inmediata y coordinada de todo el Estado, pues es la única forma de equilibrar la asimetría que se presenta, de facto. Debe tenerse en cuenta que a cambio de la desmovilización y del desarme que ya tuvo lugar y se cumplió a cabalidad por parte de las personas que se comprometieron a reincorporarse al tejido social, lo mínimo que ellas esperan es poder hacer ese significativo tránsito de manera confiable y segura para sus vidas e integridad personal.”

En este caso, debe tenerse en cuenta como aspecto principal la urgencia que implica la expedición de un Trámite de Emergencia, pues como ya se mostró en los fundamentos jurídicos, es un procedimiento al que se debe dar celeridad, pues cuando este se emite es porque la seguridad, integridad personal e incluso la vida de la persona se encuentra en un riesgo y peligro inminente, por lo cual, no puede dilatarse el cumplimiento de las medidas ordenadas en dicho trámite, excusándose en la falta de presupuesto, porque está en juego el más importante de los bienes jurídicamente tutelados que es la vida.

“Al servicio de la justicia y de la paz social”

En resumen, si la Unidad Nacional de Protección a través de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección consideró que la seguridad e integridad personal del accionante está en peligro inminente y por ello ordenó medidas urgentes de protección, así mismo tiene el deber de garantizar su cumplimiento con premura.

Con respecto del segundo argumento, y en relación con lo dicho en los párrafos que anteceden, si bien las medidas de protección que no se han garantizado versan sobre pretensiones económicas, este dinero tiene unas finalidades claras que la misma Unidad Nacional de Protección señaló en el Trámite de emergencia TE-0518 del 3 de junio de 2022, las cuales son contribuir a la protección de la vida y la integridad del actor mediante el pago del trasteo del actor y su reubicación temporal, es decir, no es simplemente de un interés económico, sino que de tales erogaciones depende su seguridad.

Así, exigir que el accionante acuda a otro mecanismo ordinario, resulta desproporcionado y así lo reiteró la Corte Constitucional al declarar el ECI:

“Por un lado, la falta de eficacia se explica porque el mecanismo ordinario conlleva un tiempo prolongado, ‘lapso en el cual se puede consumir el riesgo (...)’, situación que desconocería la urgencia con que se requiere que el asunto puesto a consideración sea resuelto, dados los derechos involucrados. La relevancia de esto último se debe a que los accionantes en estos casos son ciudadanos que han contado con medidas de protección de sus derechos a la vida, la seguridad personal y la integridad, es decir, se encontraban ante una inminente y grave situación, justamente fue ello lo que en su momento justificó la adopción de tales medidas. Por otro lado, la falta de idoneidad se debe a que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tiene como objetivo principal cuestionar la legalidad de un acto administrativo, no la protección de los derechos que se invocan en estos casos. Por ello, se ha considerado que es irrazonable ‘exigir al demandante que acuda a los jueces administrativos, cuando quiera que se discute la

afectación directa de un derecho fundamental como la vida y la integridad personal¹⁰".

En tales condiciones, es evidente la inminencia de vulneración de los derechos fundamentales del accionante y la necesidad del amparo para resguardarlos, motivo por el cual la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección en cabeza de la Unidad Nacional de Protección deberá garantizar el cumplimiento de las medidas urgentes en favor de este y se confirmará la decisión de primera instancia.

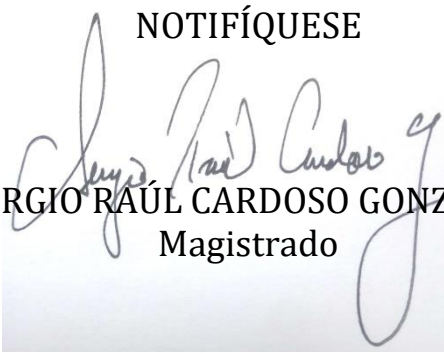
Atendiendo las anteriores consideraciones, el TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN SALA PRIMERA DE DECISIÓN CIVIL, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

3. RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el juzgado de origen dentro del asunto de la referencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR a los interesados por el medio más expedito y eficaz y REMÍTIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE



SERGIO RAÚL CARDOSO GONZÁLEZ
Magistrado



MARTÍN AGUDELO RAMÍREZ
Magistrado

¹⁰ Sentencia SU-020 de 2022.



JOSÉ OMAR BOHÓRQUEZ VIDUEÑAS
Magistrado