

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Tercera de Revisión

SENTENCIA T-261 de 2023

Referencia: Expediente T-9.073.435

Acción de tutela interpuesta por *Ricardo* contra la Unidad Nacional de Protección (UNP).

Magistrada ponente:

Diana Fajardo Rivera

Bogotá, D.C., trece (13) de julio de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Alejandro Linares Cantillo y la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 -numeral 9- de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia dictada el 8 de septiembre de 2022, en primera instancia, por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Barbacoas, Nariño, dentro de la acción de tutela promovida por *Ricardo*, actuando en representación de su núcleo familiar, contra la Unidad Nacional de Protección (UNP).

Aclaración previa

Comoquiera que el presente caso involucra la situación de dos menores de edad y sus condiciones de seguridad, la Sala reservará la identidad de las partes y de aquellos datos que permitan identificarlas, siempre que no se trate de entidades públicas. Para ello se reemplazarán sus nombres reales. En consecuencia, se suscribirán dos providencias. La primera, que será comunicada a las partes del proceso, así como a los vinculados, incluirá los nombres reales. La segunda, que será publicada por la relatoría al público en general, tendrá nombres y lugares ficticios.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes que motivaron la tutela

1. El señor *Ricardo* es un ex miembro de las FARC-EP. Luego de su proceso de desmovilización, padeció una serie de amenazas contra su vida. Por tal razón, la Unidad Nacional de Protección (UNP) le asignó desde el año 2019 un esquema de seguridad.

2. Luego, a partir del año 2021, las medidas de protección de la UNP se hicieron extensivas al núcleo familiar, integrado por su compañera sentimental (*Laura*), y cuatro hijos, dos de los cuales son mayores de edad (*Camilo* y *María*) y los restantes dos, menores de dieciocho años (*Luisa* y *Felipe*). La evolución de las medidas de seguridad a cargo de la UNP se expone en la siguiente tabla:

Fecha	Decisión	Esquema de protección
30/04/2019	Trámite de emergencia T.E. 0051	Un vehículo blindado, dos hombres de protección, un chaleco de protección, un medio de comunicación y un botón de apoyo.
16/07/2020	Resolución MTSP-0100	Un vehículo blindado, dos agentes escoltas, un chaleco de protección y un medio de comunicación.
12/05/2021	Resolución MTSP-0068	Un vehículo blindado, dos agentes escoltas, un chaleco de protección y un medio de comunicación. Las medidas de protección se hacen extensivas al núcleo familiar.
21/12/2021	Trámite de emergencia T.E. 0353	Mantener el esquema vigente: un vehículo blindado (aunque se cambia por otro vehículo pues el inicial ya fue identificado por actores armados), dos agentes escoltas, un chaleco de protección y un medio de comunicación. Implementar como refuerzo: un vehículo blindado, tres agentes escoltas, apoyo de reubicación temporal por el monto de tres SLMV por tres meses, apoyo de trasteo, curso de autoprotección. Las anteriores medidas se hacen extensivas a núcleo familiar.

Principales hitos en el esquema de protección del accionante y su familia.

3. El 20 de mayo de 2022, el señor *Ricardo* fue capturado debido a su vinculación a un proceso penal, por lo que la UNP le retiró la protección que él y su familia tenían asignada. Lo anterior, con fundamento en el artículo 2.4.1.2.46 del Decreto 1066 de 2015, según el cual una de las causales para la finalización de las medidas de protección es “[p]or imposición de medida de aseguramiento o pena privativa de la libertad que se cumpla en establecimiento de reclusión o con el beneficio de detención domiciliaria.”

4. El 30 de agosto de 2022 se recibió la acción de tutela del señor *Ricardo*, manuscrita desde el establecimiento penitenciario de Popayán.¹ En ella, el accionante relata que “al vincularme con [un] proceso penal se me retiró dicho esquema y hace dos meses aproximadamente se retiró el esquema de seguridad que se le prestaba a mi núcleo familiar, a pesar de que sufrieron un fuerte atentado a mi residencia por parte de la disidencia de las FARC, grupo Iván Ríos de la segunda Marquetalia y el ELN, lo que pone en grave riesgo a mi esposa y mis hijos, porque durante mi permanencia en la organización obtuve muchos enemigos.”² Agregó que su “compañera permanente, la señora *Laura*, fue blanco de atentados en donde le propinaron un disparo en el lado izquierdo de la espalda, con perforación de pulmón, y yo he sido blanco de tres atentados, razón por la cual se me asignó el esquema de seguridad.”³ Por último, reprochó que la UNP hubiese terminado la relación laboral con sus dos hijos mayores, quienes se venían desempeñando como escoltas.⁴

5. En virtud de lo expuesto, solicitó al juez de tutela: (i) amparar los derechos a la vida y a la integridad física de su núcleo familiar y, especialmente, el interés superior de sus hijos menores de edad; y, en consecuencia, (ii) ordenar a la UNP que, dentro del término oportuno, realice los procedimientos necesarios para que el esquema de seguridad de los niños y los demás miembros del núcleo familiar se restablezca y obtengan la protección que requieren en virtud del análisis de riesgo que presentan, debido a su condición de excombatiente de las FARC-EP, razón por la cual “[tiene] demasiados enemigos muy peligrosos y [que] piensan atentar [en su contra].”

2. Trámite de instancia y contestación de las entidades demandadas

6. La tutela fue repartida al Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Barbacoas (Nariño), el cual, mediante auto del 31 de agosto de 2022, (i) admitió la acción contra la Unidad Nacional de Protección, (ii) vinculó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a fin de que informara si respecto de los niños *Luisa* y *Felipe* se había adelantado alguna medida de garantía de

¹ El escrito de tutela tiene fecha de elaboración el 22 de junio de 2022, pero solo hasta el 30 de agosto siguiente fue radicada ante el juzgado competente. Al parecer -según se desprende de los antecedentes que trae el fallo de tutela-, se presentó una nulidad procesal que ordenó reiniciar el trámite de amparo.

² Escrito de tutela, pág. 2.

³ *Ibidem*.

⁴ “De otra parte, mis hijos fueron cancelados por el contrato que tenían con la Unidad Nacional de Protección, sin preaviso de su actividad que desempeñaban como escoltas (...) como represalias por mi situación jurídica (...) son *Camilo* y *María*, quienes fueron despedidos sin consideración alguna.” *Ibidem*.

derechos; y (iii) preguntó a la UNP si el grupo familiar del accionante seguía estando cobijado de las medidas de protección a cargo de la entidad.

7. Unidad Nacional de Protección (UNP): esta entidad advirtió que el accionante había obrado de manera temeraria ya que los hechos y las pretensiones propuestas eran similares a los ya expuestos en acciones de tutela anteriores. Asimismo, ratificó que, con ocasión de la captura del beneficiario y en aplicación del numeral 8 del artículo 19 del Decreto 1139 de 2021, se realizó el desmonte de las medidas de protección del accionante.

8. Con respecto a la familia (la pareja sentimental y los cuatro hijos) señaló que la UNP estaba efectuando actuaciones dentro del trámite de emergencia TE 540 del 05 de septiembre de 2022, como entrevistas, trabajo de campo, indagaciones, amparados en el Decreto 299 de 2017 que estipula un plazo de 25 días para tomar una decisión. En consecuencia, solicitó al juez de tutela declarar la improcedencia ya que al señor *Ricardo* y a su núcleo familiar se les han implementado las medidas de protección correspondientes y actualmente hay una orden de trabajo en favor de su familia para definir si se les otorgan medidas de protección.⁵

9. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF): esta entidad propuso la excepción de falta de legitimación en la causa. En su concepto, son las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) las competentes en este asunto. Principalmente la Fiscalía General de la Nación (brindar acceso a la justicia y las medidas de protección), la Unidad Nacional de Protección (proveer el esquema de seguridad necesario), la Unidad de Víctimas (garantizar los derechos de las víctimas), el Ministerio Público (recibir las declaraciones), los entes territoriales (brindar albergue y alojamiento a las familias), y la Defensoría del Pueblo (asesorar jurídicamente a víctimas).

10. Además, una vez revisado el sistema de información misional, no encontró que se haya abierto un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, ni que se haya solicitado la apertura de este, en favor de los menores de edad *Luisa* y *Felipe* por los hechos descritos en la acción de tutela ni por otra circunstancia.

3. Decisión objeto de revisión

11. En sentencia del 8 de septiembre de 2022, el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Barbacoas (Nariño) negó el amparo. En primer lugar, encontró superados los requisitos de procedibilidad. Explicó que el señor *Ricardo* estaba legitimado para actuar en nombre propio y “*en representación como agente oficioso de su grupo familiar, pues no hay que olvidar que es de él quien se deriva el peligro hacia su familia.*” Frente al cargo de temeridad propuesto por la UNP, el despacho lo descartó al considerar que “*a pesar de*

⁵ UNP. Contestación al escrito de tutela. Oficio 22-00041389 del 06 de septiembre de 2022, suscrito por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E), pág. 6.

*que en múltiples ocasiones, como se constata, el tutelante ha hecho uso de este trámite, en esta ocasión presenta su pedimento con base en hechos nuevos y desconocidos hasta entonces por el solicitante.”*⁶

12. No obstante, en cuanto al fondo del reclamo, concluyó que no se produjo vulneración alguna a los derechos fundamentales del accionante y su familia, dado que la captura del señor *Ricardo* configuraba una causal legal para suspender el esquema de protección a cargo de la UNP. Y en lo que refiere a su núcleo familiar “*se ve la necesidad de que se estudie por la entidad competente el otorgar o no tales medidas de protección a grupo familiar, realizando el respectivo estudio*”,⁷ el cual se encuentra en trámite.

13. De todos modos, señaló que, de existir o configurarse situaciones de amenaza que pudieran vulnerar los derechos fundamentales del grupo familiar, este tenía la opción de solicitar un trámite de emergencia y una reevaluación de su nivel de riesgo de conformidad a la dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015, tal como se le informó a través de la Resolución T.E. 540 de 2022 del 5 de septiembre de 2022. El fallo no fue impugnado.

4. Actuaciones en sede de revisión

14. Este expediente fue escogido para revisión y repartido a este despacho por la Sala de Selección de Tutelas Número Doce de la Corte Constitucional, a través de Auto del 19 de diciembre de 2022.⁸ El 23 de enero de 2023 fue enviado al despacho sustanciador.

15. El 7 de marzo de 2023, la Magistrada sustanciadora profirió un auto mediante el cual ordenó la práctica de varias pruebas. Solicitó información al juzgado que resolvió esta tutela en primera instancia, al accionante y su pareja sentimental,⁹ a la UNP, a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación, al Ministerio del Interior, a la Defensoría del Pueblo, a la Sala de Reconocimiento de la JEP y a las tres autoridades judiciales que conocieron de tutelas presentadas por el señor *Ricardo*.

16. Unidad Nacional de Protección (UNP): la entidad accionada insistió en que ha obrado conforme a lo establecido por el Decreto 1066 de 2015, procedimiento conocido por el accionante, y le ha asignado medidas de protección en su debido momento y las ha levantado cuando el beneficiario incurre en una causal de finalización. Asimismo, indicó que dentro del trámite de emergencia TE 0543 del 27 de septiembre de 2022 se concedió en favor

⁶ Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Barbacoas, Nariño. Sentencia de tutela del 08 de septiembre de 2022, pág. 24.

⁷ *Ibidem*, pág. 27.

⁸ Sala que estuvo integrada por los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Antonio José Lizarazo. Para el caso de la referencia, se invocó el parámetro *objetivo* de selección: “*posible vulneración de un precedente de la Corte Constitucional y aclaración del contenido y el alcance de un derecho fundamental*”.

⁹ Frente a la pareja sentimental, señora *Laura*, la Magistrada sustanciadora solicitó la colaboración de la UNP para que dicha entidad le comunicara el auto de pruebas, en tanto en el que expediente de tutela no obraba información de contacto para esta señora.

del núcleo familiar del accionante: (i) un vehículo blindado; (ii) dos agentes escoltas con su respectiva dotación; (iii) tres chalecos de protección, medios comunicación y botones de apoyo. Además, estaba en curso la calificación de su riesgo para determinar las medidas de protección que se requieran.¹⁰ Entre los documentados aportados por la UNP se encuentra un correo interno del 16 de marzo de 2023 en el que se transcribe la parte resolutive de una sentencia de tutela en favor de la pareja sentimental del accionante en relación con el esquema de seguridad para el núcleo familiar.¹¹

17. Fiscalía General de la Nación: el ente acusador dio cuenta de todos los procesos en los sistemas misionales de información en los que el señor *Ricardo* figura como indiciado. Según se observa, hay cinco procesos penales abiertos en su contra por delitos que incluyen concierto para delinquir agravado por darse para la financiación del terrorismo; fabricación, tráfico y porte de armas de uso privativo de las fuerzas armadas; y actos de terrorismo. En total se mencionaron ocho investigaciones, de las cuales, según el número de noticia criminal, hay tres de ellas activas (dos de 2021 y una de 2022) y cinco inactivas (una de 2016, dos de 2015, una de 2014 y otra de 2012). Sin embargo, la respuesta no precisó a cuál de estos procesos se debió la orden de captura del accionante ni en qué fecha exacta se produjeron las presuntas conductas delictivas por él cometidas.¹²

18. Jurisdicción Especial para la Paz: la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas dio respuesta frente a la situación de seguridad de los comparecientes y víctimas del Caso 02 en el cual se investigan las graves violaciones a los Derechos Humanos y al DIH ocurridas en los municipios de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas del departamento de Nariño, atribuibles a miembros de las FARC-EP y la Fuerza Pública, así como a terceros y otros agentes del Estado.

19. Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Barbacoas (Nariño): la autoridad que obró como juez de tutela de instancia en el proceso de la referencia allegó un oficio en el que explica el trámite dado a la acción de amparo del señor *Ricardo*. En concreto, señaló que el proceso fue tramitado inicialmente por un juzgado de Popayán, pero se decretó de oficio una nulidad por falta de jurisdicción que condujo a que fuese avocado por los despachos judiciales de Barbacoas (Nariño).¹³

20. Ministerio del Interior: solicitó su desvinculación del trámite¹⁴ toda vez que -según explicó- la entidad encargada y quien tiene la responsabilidad exclusiva de definir las medidas y la manera de cómo se implementan y se operativizan los esquemas de seguridad es la Unidad Nacional de Protección.

¹⁰ Unidad Nacional de Protección (OFI23-00014127). Escrito del 27 de marzo de 2023.

¹¹ Unidad Nacional de Protección. Respuesta del grupo de automotores SESP de la UNP sobre el cumplimiento de la sentencia), p. 2.

¹² Fiscalía General de la Nación (radicado 20232220035061). Escrito del 24 de marzo de 2023.

¹³ Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Barbacoas (Nariño). Escrito del 21 de marzo de 2023.

¹⁴ Ministerio del Interior (radicado 2023-2-001404-010796). Escrito del 27 de marzo de 2023.

21. Ricardo: desde el establecimiento carcelario de “La Picota” en la ciudad de Bogotá, el accionante reiteró que presentó la tutela con el fin de proteger a su familia. Explicó que, en su momento, tanto él como su esposa y sus dos hijos mayores hicieron parte de las antiguas FARC-EP, pero aún no han sido reconocidos por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Señaló también que el riesgo de su familia sigue siendo alto pues reciben amenazas (llamadas, mensajes intimidantes y fotografías) por parte de presuntos miembros de “La Segunda Marquetalia” y del Ejército de Liberación Nacional -ELN. Agregó que el núcleo familiar continúa radicado en el municipio de Barbacoas (Nariño) y que no tienen fuentes de ingreso, pues su pareja sentimental es ama de casa y sus hijos mayores fueron desvinculados del servicio que prestaban como escoltas en la Unidad Nacional de Protección.

22. Jueces de tutela: los despachos que resolvieron acciones de tutela iniciadas por el señor *Ricardo* os allegaron copia de los mencionados expedientes. Estos serán analizados cuando se estudie la presunta actuación temeraria.

23. Las demás partes y entidades convocadas a través del Auto de pruebas del 07 de marzo de 2023 no se pronunciaron.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

24. La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en el inciso 3° del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y 61 del Reglamento interno de la Corporación.

2. Cuestiones previas: análisis de temeridad y carencia actual de objeto

2.1. No se configura el fenómeno de la cosa juzgada ni una actuación temeraria por parte del señor *Ricardo*

25. La cosa juzgada constitucional y la temeridad corresponden a dos fenómenos procesales distintos que se consolidan a partir de la presentación múltiple e injustificada de una misma acción de tutela, de manera que su consecuencia será, de conformidad con el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, el rechazo o la decisión desfavorable del recurso de amparo.

26. La cosa juzgada constitucional: se trata de una institución jurídico-procesal que reviste de un carácter inmutable, vinculante y definitivo a las decisiones resueltas por las autoridades judiciales en sus sentencias, con lo que se garantiza la seguridad jurídica, a través del respeto por la finalización

de los procesos y, por tanto, su no perpetuación.¹⁵ En estos eventos el juez constitucional se encuentra llamado a declarar la improcedencia de la acción de tutela que ya ha sido resuelta y de fondo por parte de otro o el mismo operador judicial, siempre que haya cobrado ejecutoria.¹⁶

27. Como se observa, el aspecto determinante para la identificación de la cosa juzgada corresponde al “*ejercicio múltiple*”, ya sea sucesivo o simultáneo, de la acción de tutela. Esto se relaciona con la denominada “*conurrencia de triple identidad*”, es decir, identificar si se presenta un mismo objeto,¹⁷ *causa petendi*¹⁸ y partes;¹⁹ a lo que se aúna la existencia de un pronunciamiento judicial en firme.²⁰

28. *Temeridad*: esta situación se refiere al accionar doloso e injustificado del recurso de amparo, con lo que se quebrantan “*los principios de buena fe, economía y eficacia procesales, porque desconoce los criterios de probidad que exige un debate honorable, dilata maliciosamente la actuación e impide alcanzar los resultados que el Estado busca con la actuación procesal.*”²¹ En consecuencia, implica un actuar mediado por la mala fe del peticionario, por lo que necesariamente exige la acreditación de dicho comportamiento. La temeridad no solo supone la improcedencia del amparo²² sino que también puede conducir a la imposición de las sanciones previstas en los artículos 25 y 38 del Decreto 2591 de 1991.²³

¹⁵ Sentencia T-141 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa. Tal como lo ha advertido la Corte, en materia del recurso de amparo, el fenómeno bajo alusión se estructura en nuestro ordenamiento como un límite legítimo al ejercicio del derecho de acción, de manera que imposibilita “*acudir de forma repetida e indefinida a los jueces de tutela, cuando el asunto ya ha sido resuelto en la jurisdicción constitucional, respetando así el carácter eminentemente subsidiario del mecanismo.*”

¹⁶ Esto último ocurre cuando: (i) se ha emitido un fallo por parte de la Corte Constitucional, o (ii) este Alto Tribunal ha decidido no seleccionar el expediente para proferir un pronunciamiento, lo que conduce a dejar en firme la última sentencia de instancia.

¹⁷ La identidad en el objeto se refiere a que las demandas busquen la satisfacción de una misma pretensión tutelar o sobre todo el amparo de un mismo derecho fundamental.

¹⁸ La identidad de causa petendi hace referencia a que el ejercicio de las acciones se fundamente en unos mismos hechos que le sirvan de causa.

¹⁹ La identidad de partes requiere que las acciones de tutela se hayan dirigido contra el mismo demandado y, del mismo modo, se hayan interpuesto por el mismo demandante, ya sea en su condición de persona natural o persona jurídica, de manera directa o por medio de apoderado.

²⁰ Estos tres aspectos jurisprudencialmente se han consolidado como verdaderos derroteros determinantes para la identificación de cosa juzgada constitucional, por lo menos a partir de la Sentencia T-382 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Ver sobre el tema la Sentencia T-298 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²¹ Sentencia T-327 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

²² Se han identificado como comportamientos temerarios, por ejemplo, que el amparo: (i) envuelva una actuación amañada, reservando para cada acción aquellos argumentos o pruebas que convaliden sus pretensiones; (ii) denote el propósito desleal de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa, jugando con la eventualidad de una interpretación judicial que, entre varias, pudiera resultar favorable; (iii) deje al descubierto el abuso del derecho porque deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción; o (iv) se pretenda asaltar la buena fe de los administradores de justicia. Sentencias T-184 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil; SU-713 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-089 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-516 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-679 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa; T-389 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-266 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-497 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-327 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; SU-377 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa; SU-055 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa y T-147 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²³ “*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*”.

29. La actuación no será temeraria, sin embargo, cuando a pesar de la multiplicidad de solicitudes de protección constitucional, la acción de tutela se funda, por ejemplo, en: (i) la ignorancia del accionante; (ii) el asesoramiento errado de profesionales del derecho; o (iii) el sometimiento del actor a un estado de indefensión, propio de aquellas situaciones en que los individuos obran por miedo insuperable o por la necesidad extrema de defender un derecho fundamental.²⁴

30. Las dos figuras (cosa juzgada y temeridad) no tienen una relación de dependencia entre sí, pues de la existencia de cosa juzgada constitucional no necesariamente se deriva la configuración de la temeridad.

31. *Análisis del caso concreto*: de las pruebas aportadas en sede de revisión, la Sala Tercera concluye que en esta ocasión no se configura la cosa juzgada ni un comportamiento temerario atribuible al señor *Ricardo*.

32. En su intervención ante la Corte Constitucional, la UNP sostuvo que, en el transcurso del año 2022, el señor *Ricardo* interpuso cuatro tutelas “*de las cuales dos de ellas tuvieron los mismos sujetos, mismas pretensiones (...) viéndose la intensidad de desgaste al sistema judicial.*”²⁵ Esos procesos estuvieron a cargo del Juzgado 1º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán (Cauca) y del Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Barbacoas (Nariño) respectivamente.

33. Al verificar esta información, la Sala Tercera advierte que no se trata de una situación de cosa juzgada producto de dos demandas de tutela interpuestas con los mismos hechos y pretensiones, sino del mismo proceso de amparo. Lo que ocurrió, según explicó el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Barbacoas (Nariño),²⁶ es que la demanda de amparo del señor *Ricardo* fue repartida inicialmente al Juzgado 1º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán quien profirió decisión el 18 de julio de 2022. No obstante, al resolver la impugnación mediante auto del 23 de agosto de 2022, el Tribunal Superior de Popayán decretó de oficio la nulidad de lo actuado por falta de jurisdicción, y dispuso la remisión del asunto a los juzgados de circuito de Barbacoas.

34. En consecuencia, no estamos frente a un fenómeno de cosa juzgada, sino ante un escenario de nulidad que llevó a que la demanda de amparo del señor *Ricardo* hubiera sido conocida por dos autoridades judiciales distintas, aunque solo la decisión del Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Barbacoas (Nariño) quedó en firme.

35. Ahora bien, en lo referente a las otras dos acciones de tutela que se presentaron en el año 2022 por parte del señor *Ricardo*,²⁷ la Sala Tercera de

²⁴ Sentencia SU-168 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁵ Unidad Nacional de Protección. Escrito del 27 de marzo de 2023, pág. 7.

²⁶ Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Barbacoas (Nariño). Escrito del 21 de marzo de 2023.

²⁷ Expedientes T-8.995.330 (tramitado por el Juzgado 40 Penal del Circuito con función de Conocimiento de Bogotá) y T-8.863.305 (tramitado por el Juzgado 32 Laboral del Circuito de Bogotá y el Tribunal Superior de

Revisión encontró que difieren del presente asunto puesto que en ellos (i) el señor *Ricardo* actúa únicamente en nombre propio y no en nombre de su familia; (ii) tiene por objeto solicitar a la UNP el cambio de su vehículo de seguridad, el cual se vio afectado por un atentado;²⁸ y (iii) se formularon cuando el accionante aún no había sido capturado. Por tanto, aunque dichas demandas también se dirigieron contra la UNP, abordaban circunstancias distintas a las que se estudian en el expediente de la referencia.

2.2. No se configura la carencia actual de objeto porque la situación de riesgo no ha sido superada por completo y la acción de tutela interpuesta por la pareja sentimental tiene un alcance más limitado que la tutela objeto de revisión

36. La acción de tutela tiene por finalidad la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente violado o amenazado, lo cual justifica la necesidad de una decisión, positiva o negativa, por parte del juez. Pero, si luego de acudir a la autoridad judicial, la situación ha sido superada o resuelta de alguna forma, el pronunciamiento pierde sentido, puesto que “*la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío.*”²⁹ Esta es la idea central que soporta el concepto de carencia actual de objeto. Mediante Sentencia SU-522 de 2019,³⁰ la Sala Plena desarrolló el alcance de dicho concepto y sus distintas manifestaciones.

37. El *hecho superado* se refiere a aquellos supuestos en los que “*aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna*”. En esos casos el juez debe verificar que dicha pretensión se satisfizo por completo y que la entidad accionada actuó de manera voluntaria.³¹ El *daño consumado*, por su parte, se refiere a supuestos en los que la afectación que se quería evitar con la tutela se concretó, de manera que no es posible que el juez de tutela dé una orden para retrotraer la situación. Finalmente, el *hecho sobreviniente* es una categoría más amplia que agrupa supuestos que no encajan en las categorías anteriores pero que también llevaría a que una eventual orden no surtiera efecto alguno.³²

38. A la luz de lo anterior, la Sala Tercera concluye que no se ha configurado la carencia actual de objeto. En primer lugar, es evidente que *no se ha*

Bogotá, Sala Laboral).

²⁸ En dichas acciones de tutela el señor *Ricardo* relató lo siguiente: “*el 21 de diciembre de 2021, cuando me dirigía hacia Popayán, fui víctima de un atentado, en el cual salimos ilesos junto con los agentes escoltas, pero siendo impactada con proyectiles de arma de fuego la camioneta en la cual me transportaba, ya con los respectivos análisis y reportes, la Unidad Nacional de Protección emitió una resolución, en la cual me asignaron, unas medidas de seguridad e implementación de emergencia. Por los impactos recibidos y además la identificación de la camioneta, fue llevada para su respectiva reparación.*” Por lo que solicitó a los jueces de tutela ordenar a la UNP que “*de la manera más eficaz y pronta el envío de la camioneta con sus respectivas garantías para mi seguridad.*”

²⁹ Sentencia T-519 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Esta idea ha sido reiterada, en términos similares, en sentencias T-535 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-570 de 1992. M.P. Jaime Sanín Greiffenstein; y T-033 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández.

³⁰ M.P. Diana Fajardo Rivera.

³¹ Sentencia SU-522 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

³² *Ibidem*.

consumado el daño que se pretendía evitar, pues no se han materializado las afectaciones a la vida e integridad personal de la señora *Laura* y su familia. En segundo lugar, tampoco se puede afirmar que se haya configurado un *hecho superado* o uno *sobreviniente*, tal como se pasará a exponer.

39. La pretensión central de la tutela del señor *Ricardo* es lograr la salvaguarda de los derechos a la vida y la seguridad de su familia mediante el restablecimiento del esquema de protección que la UNP había asignado originalmente al núcleo familiar. Es cierto que, a primera vista, pareciera que tal pretensión ha sido atendida por la entidad accionada, puesto que la UNP autorizó dos esquemas transitorios de seguridad en favor de la señora *Laura* y sus hijos, los cuales resultan parcialmente similares a los que previamente se habían otorgado en nombre del señor *Ricardo*:

Decisión	Duración	Beneficiario	Esquema de seguridad
Resolución MTSP-0068 del 12 de mayo de 2021	Un año	El señor <i>Ricardo</i> y su núcleo familiar	<ul style="list-style-type: none"> - Un vehículo blindado nivel III A. - Dos agentes escoltas con su respectiva dotación. - Un chaleco de protección balística y un medio de comunicación.
T.E. 353 del 21 de diciembre de 2021	Tres meses	El señor <i>Ricardo</i> y su núcleo familiar	<p>Mantener el esquema vigente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un vehículo blindado. - Dos agentes escoltas. - Un chaleco de protección y un medio de comunicación. <p>Implementar como refuerzo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un vehículo blindado. - Tres agentes escoltas. - Apoyo de reubicación temporal por el monto de tres SLMV por tres meses, apoyo de trasteo, curso de autoprotección.
T.E. 540 del 5 de septiembre de 2022	Tres meses	La señora <i>Laura</i> y su núcleo familiar	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo de reubicación por el monto de tres (3) SMMLV por tres (3) meses. - Apoyo de trasteo por el monto de tres (3) SMMLV por una (1) sola vez.
T.E. 543 del 27 de septiembre de 2022	Tres meses	La señora <i>Laura</i> y su núcleo familiar	<ul style="list-style-type: none"> - Un vehículo blindado nivel IIIA. - Dos agentes escoltas con su respectiva dotación. - Tres chalecos de

			protección e igual número de medios comunicación y de botones de apoyo.
--	--	--	---

40. De lo expuesto en el cuadro, es posible afirmar que la protección ofrecida en el trámite de emergencia 543 del 27 de septiembre de 2022, en favor de la señora *Laura* y sus hijos, es similar al esquema definitivo que tenía el núcleo familiar cuando el beneficiario *Ricardo* estaba en libertad, en los términos de la Resolución MTSP-0068 del 12 de mayo de 2021; esto es, un vehículo blindado y dos escoltas como garantías principales de protección. No obstante, si se compara el esquema transitorio que hoy cubre al núcleo familiar (TE 543 del 27 de septiembre de 2022) con el esquema de emergencia asignado mediante la orden TE 353 del 21 de diciembre de 2021, es evidente que el esquema que tenía provisionalmente el núcleo familiar poco antes de la captura del beneficiario era más amplio que el vigente. La UNP no justificó en su respuesta tal variación.

41. En ese sentido, pareciera que la señora *Laura* y su familia ya cuentan con una garantía de seguridad para proteger su vida. Sin embargo, la Sala Tercera tuvo conocimiento de que, ante la ausencia de materialización del esquema ordenado en el trámite TE-543 de 2022, la señora *Laura* inició, en marzo de 2023, una nueva acción de tutela, en nombre propio y de sus hijos, para que la UNP finalmente implementara de forma completa el esquema de protección conferido, especialmente el vehículo blindado asignado. Este proceso correspondió en primera instancia al Juzgado 50 Penal de Bogotá, autoridad que, en fallo del 13 de marzo de 2023, concedió el amparo y ordenó a la UNP que, dentro de los ocho días siguientes a la notificación del fallo, garantizara la entrega del vehículo u otro de las características requeridas por el nivel de riesgo, así como de los botones de apoyo.

42. Así, resulta evidente que, de no ser por la acción de tutela presentada por la señora *Laura* no se hubiera completado el esquema, tras seis meses de haberse autorizado el mismo al núcleo familiar. La tutela de la señora *Laura* se encuentra surtiendo el trámite de segunda instancia, luego de la impugnación que radicó la UNP. Al momento de elaborar esta providencia, se desconoce la resolución del juez de tutela de segunda instancia.

43. Visto lo anterior, la Sala Tercera concluye que no es posible declarar una carencia actual de objeto, en ninguna de sus manifestaciones, por las siguientes razones: (i) las medidas autorizadas por la UNP al núcleo familiar se otorgaron a través de un trámite de emergencia, y, por tanto, no constituyen una respuesta institucional definitiva a la situación de riesgo que estas personas manifiestan tener; (ii) la entrega material del esquema de emergencia autorizado se ha demorado en el tiempo, al punto que la señora *Laura* tuvo que iniciar una nueva acción de amparo con esa finalidad; (iii) la acción de tutela que hoy revisa la Sala Tercera tiene un objeto más amplio (esto es, garantizar el derecho a la vida e integridad de su núcleo familiar) que aquella que formuló específicamente su pareja sentimental para lograr la entrega del vehículo de seguridad, y por lo tanto la segunda no agota las pretensiones de

amparo que formuló originalmente el señor *Ricardo*; por último, (iv) la decisión sobre el esquema de seguridad definitivo de la señora *Laura* y su familia continúa en estudio por parte de la Mesa Técnica, desde hace más de cinco meses, por lo que el caso permanece sin una decisión de fondo por parte de la Unidad Nacional de Protección.

3. Análisis de procedibilidad de la acción de tutela

44. Legitimación por activa: el señor *Ricardo* presentó la tutela en defensa de los derechos fundamentales de su compañera sentimental y de sus hijos. De los elementos aportados al proceso, sin embargo, no se desprende que el accionante obre como agente oficioso de su núcleo familiar o que estos se encuentran en imposibilidad de representar sus propios intereses, con excepción de los dos hijos menores de edad.

45. La situación descrita genera dudas sobre la legitimación del señor *Ricardo* para interponer una tutela en nombre de su pareja sentimental y de sus hijos mayores de edad. Pese a esto, encuentra la Sala Tercera que el criterio de legitimación debe flexibilizarse en escenarios como este por dos razones principales. De un lado, porque en el presente asunto es evidente que las medidas de seguridad con las que contaba la familia del accionante dependían del esquema de protección reconocido al señor *Ricardo*. En efecto, las medidas de seguridad que cobijaban al núcleo familiar eran una extensión del esquema conferido al accionante. De otro lado, ante el notorio contexto de vulnerabilidad y riesgo que enfrentan los desmovilizados de las FARC-EP y cuyo tránsito gradual a la vida civil requiere de un análisis menos riguroso cuando se trata de reclamos que buscan preservar -de manera urgente- su vida e integridad. Así, la Sala considera que el señor *Ricardo* estaba legitimado y actuó razonablemente al presentar la tutela en favor de los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad de su familia.

46. Legitimación por pasiva: la Unidad Nacional de Protección es la entidad encargada de velar por la seguridad del accionante y de su familia. Precisamente, a esta se le reprocha por haber retirado las medidas de seguridad que cobijaban al núcleo familiar, y es la encargada de, eventualmente, retomar las mismas, en cumplimiento de las competencias dispuestas por el Decreto 1066 de 2015 para el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección que cobija a los antiguos integrantes de las FARC-EP.

47. Inmediatez: el acta de desmonte de las medidas de protección tiene fecha del 27 de mayo de 2022, y la tutela fue presentada el 22 de junio siguiente. En ese sentido, la Sala considera que la tutela se instauró en un término razonable pues se radicó menos de un mes después de que se efectuó el desmonte del esquema de seguridad.

48. Subsidiariedad: de forma reiterada, la jurisprudencia ha afirmado que la acción de tutela es procedente para invocar la protección de los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la integridad física y al debido proceso

administrativo frente a decisiones de la UNP que los amenazan o desconocen.³³ Es cierto que este tipo de actos administrativos son susceptibles de ser controvertidos mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho e, incluso, es posible la solicitud de medidas cautelares. Sin embargo, “*en escenarios en los que las personas enfrentan riesgos específicos –como ocurre en el caso de la población firmante del Acuerdo Final de Paz, dado el creciente número de asesinatos y amenazas de muerte que en lugar de decrecer aumentan en el país, lo que acontece asimismo respecto de los líderes y lideresas sociales, así como de los defensores y defensoras de derechos humanos–, imponer que se agote el trámite ante el juez contencioso, cuando lo que se encuentra en discusión es la vida misma, resulta jurídicamente injustificado.*”³⁴

4. Presentación del caso y formulación del problema jurídico

49. En esta ocasión, la Corte estudia la acción de tutela interpuesta por *Ricardo*, actuando en nombre de su familia, contra la Unidad Nacional de Protección. El accionante es un desmovilizado de las FARC-EP quien, luego de reintegrarse a la vida civil, padeció una serie de amenazas contra su vida, por lo que desde el año 2019 le fue asignado un esquema de seguridad el cual se hizo extensivo a su familia. Sin embargo, tras ser capturado el 20 de mayo de 2022, la UNP retiró el esquema de protección a su familia, lo que –según el actor– puso en inminente riesgo la vida de su núcleo familiar integrado por su pareja sentimental y cuatro hijos, dos de los cuales son menores de edad.

50. Dentro del trámite de instancia, la UNP explicó que su actuación no fue arbitraria, sino que se sujetó al artículo 2.4.1.2.46 del Decreto 1066 de 2015, según el cual una de las causales para la finalización de las medidas de protección es “[p]or imposición de medida de aseguramiento o pena privativa de la libertad que se cumpla en establecimiento de reclusión o con el beneficio de detención domiciliaria.” Este argumento fue avalado por el juez de tutela instancia que negó el amparo al considerar que la entidad demandada había recurrido a una causal legal prevista en el ordenamiento jurídico.

51. En sede de revisión, la Sala Tercera tuvo conocimiento de que la familia del accionante ha sido cobijada por un esquema provisional de seguridad, parcialmente similar al que tenían antes de la suspensión, mientras culmina la valoración definitiva a cargo de la Mesa Técnica. Sin embargo, ha habido dificultades en la materialización de dicho esquema transitorio, lo que suscitó una nueva acción de tutela por parte de la señora *Laura* para lograr la entrega efectiva del vehículo de seguridad a cargo de la Unidad Nacional de Protección, la cual aún se encuentra en curso.

52. Así, teniendo en cuenta que las circunstancias que motivaron originalmente la acción de amparo iniciada por el señor *Ricardo* no han sido superadas completamente ni se subsumen en la acción de tutela que luego

³³ Sentencias T-439 de 2020 y T-388 de 2019. MM.PP. Diana Fajardo Rivera.

³⁴ Sentencia SU-020 de 2022. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

inició su pareja sentimental, corresponde a la Sala Tercera estudiar el siguiente problema jurídico:

¿Vulneró la Unidad Nacional de Protección los derechos fundamentales a la vida y la seguridad personal de los familiares de un excombatiente de las FARC-EP, al levantar el esquema de seguridad que les cobijaba, en virtud de una causal originada por la captura del beneficiario, pese a que la familia aseguraba continuar en riesgo grave?

53. Para resolver este problema jurídico, la sala retomará la declaratoria de un *estado de cosas inconstitucional* frente a la población desmovilizada y los riesgos que estos enfrentan, para así analizar el caso concreto bajo este marco.

5. El estado de cosas inconstitucional derivado de los graves riesgos en seguridad que continúan enfrentando los desmovilizados de las FARC-EP

54. En Sentencia SU-020 de 2022,³⁵ la Corte Constitucional analizó varias tutelas presentadas por firmantes del Acuerdo Final para la Paz en calidad de miembros de la antigua guerrilla de las FARC-EP. Los accionantes solicitaron el amparo, ya que durante su proceso de reincorporación a la vida civil habían recibido graves amenazas contra su integridad. Aunque en algunos casos la UNP otorgó un esquema de seguridad, para algunos accionantes este no se materializó, para otros se implementó de manera parcial y para otros se descompletó gradualmente. Ante la gravedad de la situación constatada, la Sala Plena declaró el *estado de cosas inconstitucional* “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.”

55. La Corte dejó claro que el Estado debe adoptar medidas de protección frente a los desmovilizados pues son personas expuestas a riesgos extraordinarios. Adicionalmente, señaló que la vida de los desmovilizados constituye uno de los ejes de la estabilidad de la paz, pues de su seguridad depende, naturalmente, la reconciliación. En ese sentido, el peligro para la vida e integridad de quienes dejan las armas y sus familias pone también en riesgo el proceso de paz pues dificulta la posibilidad de que las víctimas obtengan verdad y reconciliación. Igualmente, supone un riesgo a la garantía de no repetición en tanto se generan escenarios propicios para el (re)surgimiento de nuevos focos de violencia. En efecto, “estas personas hicieron dejación de las armas con el propósito de transitar hacia la vida civil y aguardan que, a cambio, podrán confiar en que sus vidas serán respetadas y contarán con condiciones dignas.”

³⁵ M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SPV y AV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SPV. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Paola Andrea Meneses Mosquera y Gloria Stella Ortiz Delgado. SPV. Alberto Rojas Ríos.

56. Luego de explicar la necesidad de protección de los firmantes del Acuerdo, la Sala Plena reseñó múltiples informes, documentos y en general pronunciamientos sobre las alarmantes cifras de homicidios de desmovilizados luego del Acuerdo de Paz. Por ejemplo, señaló que la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia destacó que “[h]asta la fecha han sido asesinados 303 excombatientes, incluidas 10 mujeres. Además, 79 excombatientes (incluidas 4 mujeres) han sido víctimas de intentos de homicidio y 25 han sido reportados como desaparecidos (todos ellos hombres)”. A partir de estas, se concluyó que la situación de riesgo y amenaza a la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación es preocupante y extraordinario. Esta situación afecta, además de cada desmovilizado, a sus familias y a las comunidades en las que se desarrolla su día a día.

57. Por otro lado, la Sala Plena reiteró la necesidad de ofrecer una justificación suficiente al momento de asignar o retirar la protección a una persona, y lo que ello implica en términos de la carga de la prueba y la presunción de riesgo. En la sentencia T-719 de 2003 se dijo que la persona destinataria de la protección debía probar sumariamente (i) el alcance del riesgo que da lugar a pedir la protección y (ii) la circunstancia de vulnerabilidad o de especial exposición al riesgo.³⁶ Sin embargo, esta regla se ha flexibilizado por la jurisprudencia constitucional teniendo en cuenta las condiciones de vulnerabilidad del solicitante.³⁷ Así, en los casos de personas especialmente vulnerables, quienes no cuentan con la forma o las oportunidades “para allegar medios de prueba adicionales sobre las amenazas que enfrentan, más allá de sus propios relatos”³⁸, se invierte la carga de la prueba “sobre la Unidad Nacional de Protección, a quien corresponde confirmar o desvirtuar el nivel de amenaza.”³⁹ Este precedente surgió frente a los líderes sociales y defensores de derechos humanos, pero en la Sentencia SU-020 de 2022 se hizo extensible a la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación civil y a sus familias.

58. Por último, la Sentencia SU-020 de 2022 abordó y desarrolló al concepto de *seguridad humana*. Expuso que la noción clásica de seguridad está dirigida, en primer lugar, a asegurar el monopolio del poder en el Estado y suele relacionarse con la necesidad de incrementar el poder militar para contrarrestar cualquier amenaza. Dicha noción se fue modificando gradualmente hacia un enfoque más holístico y preventivo que vincula el concepto de seguridad a otros factores, como la economía, la cultura, el medio ambiente y la política, pero sin abandonar el elemento militar. Este último, no obstante, se debe combinar con otras medidas dirigidas a cubrir las amenazas que comprometen, además de la vida de las personas, sus relaciones con la comunidad, con el territorio que habitan y sus posibilidades de acceder a

³⁶ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁷ Ver Auto 200 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; sentencias T-924 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-124 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-473 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-199 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-469 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.

³⁸ Sentencia SU-020 de 2022. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

³⁹ *Ibidem*.

condiciones que les permitan vivir libres de necesidades, de enfermedades, de discriminaciones y de estigmatizaciones.

59. A partir de estas reflexiones, la Sala Plena defendió la idea de la *seguridad humana*, entendida como una protección integral de las personas. Así, los órganos estatales deben abandonar el enfoque meramente reactivo y fortalecer una aproximación preventiva que se anticipe a los riesgos. La integralidad implica, a su vez, la coordinación de los diferentes actores que intervienen en el proceso de reincorporación, incluyendo las distintas entidades del Estado así como la sociedad civil. En palabras de la Sala Plena, la noción de *seguridad humana*:

“Es una visión más amplia e incluyente de seguridad que también abarca un elemento preventivo. No se trata solo de reaccionar frente a posibles riesgos o amenazas sino de crear positivamente las condiciones para disminuir la vulnerabilidad. Se trata de evitar la vulneración de derechos y de ampliar las posibilidades para que las personas mismas elijan lo que tienen motivos para valorar. // Este abordaje ha llevado a promover la construcción de un concepto más integral de seguridad, atendiendo el llamado de quienes sostienen que este implica incluir fenómenos más cercanos a la naturaleza misma de los seres humanos. Estas reflexiones abren paso al concepto de “*seguridad humana*” que convoca a concentrarse en la protección integral de las personas. Uno de los puntos centrales es que los órganos estatales abandonen un enfoque meramente reactivo y fortalezcan una aproximación preventiva. Para ello, es necesario articular los esfuerzos de diferentes órganos estatales, así como operar juntamente con la sociedad civil.”⁴⁰

60. En ese sentido, es importante que el Estado, además de preocuparse por reaccionar cuando se dé una situación de inseguridad, busque atender oportunamente las situaciones o condiciones de vulnerabilidad y asegurar unos mínimos que permitan materializar el concepto de protección desde una perspectiva preventiva e integral. Esto implica una presencia estatal importante, oportuna y eficaz que facilite, por ejemplo, el acceso a la tierra, a la vivienda, a la salud, a la educación, al saneamiento básico y al trabajo; rompiendo así los ciclos que periódicamente reactivan el conflicto armado interno.

61. En suma, garantizar la vida y dignidad de las y de los firmantes del Acuerdo Final de Paz exige partir de un concepto integral de *seguridad humana*. De ello dependerá la materialización del componente de reincorporación a la esfera política, social y económica, siendo necesario que el Estado les brinde a quienes se encuentran en ese proceso unas condiciones básicas de seguridad desde una perspectiva integral y preventiva, y no solo reactiva e individual. Asimismo, la Corte señaló que los componentes de reincorporación política, social y económica y de garantía de seguridad de la

⁴⁰ *Ibidem*. Cita original con pies de página.

población signataria del Acuerdo Final de Paz deben materializarse a la luz de los enfoques de derechos humanos, de género y diferencial, multidimensional, territorial, participativo y étnico.

6. Caso concreto: la aplicación automática de la causal de suspensión invocada por la UNP puede conducir a escenarios de afectación desproporcionada de garantías fundamentales incompatible con la Carta Política

62. La Unidad Nacional de Protección fue creada mediante el Decreto 4065 de 2011. Si bien la coordinación de la estrategia integral de protección está actualmente a cargo de esta entidad, la defensa del derecho a la vida y la seguridad personal son deberes primordiales asignados al Estado que anteceden a esta entidad.⁴¹

63. El universo de beneficiarios de los esquemas de seguridad se clasifica en dos grandes grupos: (i) quienes reciben protección en razón del cargo, comenzando con el Presidente de la República y otros servidores públicos de las distintas ramas del poder y entidades públicas; y (ii) los particulares que reciben protección debido a su riesgo extraordinario o extremo, donde se encuentran las personas que conocemos como líderes sociales y defensores de derechos. Más recientemente, como producto del Acuerdo Final de Paz, también se dispuso (iii) un convenio especial con la Jurisdicción Especial para la Paz y para la protección de los (iv) integrantes de la agrupación política, del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal.⁴² Estos distintos escenarios de protección están compilados en el Decreto 1066 de 2015, “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.*”

64. De especial interés para el asunto que hoy estudia la Sala es el artículo que describe las situaciones en virtud de las cuales se pueden finalizar las medidas de seguridad a cargo de la Unidad Nacional de protección, en los siguientes términos:

“Artículo 2.4.1.2.46. *Finalización de las medidas de protección.* El respectivo Comité recomendará al Director de la Unidad Nacional de Protección, al Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, o al respectivo comandante, la finalización de las medidas de Protección, en los siguientes casos:

1. Si por el resultado de la valoración de nivel de riesgo, se concluye que la medida de protección ha dejado de ser necesaria o que no la amerita.

⁴¹ Sentencia T-469 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁴² La Subdirección Especializada de Seguridad y Protección fue creada mediante el Decreto 300 de 2017, en cumplimiento del Punto 3.4.7.4.1 del Acuerdo Final de Paz. Tiene como finalidad adelantar las acciones para la protección material de los integrantes de la agrupación política, del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, actividades y sedes, así como para los antiguos integrantes que se reincorporen a la vida civil y a sus familias, en virtud de lo establecido la Ley 418 de 1997.

2. Cuando por autoridad competente, se establezca que existió falsedad en la información o pruebas aportadas para la vinculación al Programa o la adopción de medidas.
3. Cuando a pesar de ser requerido, el protegido no permite la reevaluación del riesgo.
4. Cuando el protegido, de manera expresa, libre y voluntaria desiste de las medidas de protección, en cuyo caso, se le hará saber, por escrito, el riesgo que corre en términos de su vida, integridad, libertad y seguridad personal.
5. Cuando el protegido no permite la implementación de las medidas de protección por primera vez o con ocasión a un ajuste de esta.
6. Cuando el protegido no acepta las medidas de protección respecto de un cambio, rotación o permuta y las demás situaciones que se puedan presentar.
7. Por vencimiento del período, dejación del cargo, o variación de la población objeto por la cual fue adoptada la medida o su prórroga.
8. Por imposición de medida de aseguramiento o pena privativa de la libertad que se cumpla en establecimiento de reclusión o con el beneficio de detención domiciliaria.
9. Por imposición de sanción de destitución en proceso disciplinario debidamente ejecutoriado para el caso de servidores públicos o por pérdida de investidura debidamente ejecutoriada.
10. Por inexistencia o desaparición del nexo causal o cuando contando con medidas de protección asignadas no permita la evaluación del riesgo.
11. Por la vinculación a otro programa de protección del Estado, durante la vigencia de las medidas de protección del programa del presente capítulo.
12. Por muerte del protegido.

[...]

Parágrafo 3. El Director de la Unidad Nacional de Protección podrá, de manera excepcional, interrumpir el procedimiento de la finalización de las medidas de protección de un protegido del programa, con el fin de evitar daños irreparables y en aras de salvaguardar el derecho a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal del protegido. Caso en el cual deberá decidirlo mediante acto administrativo motivado y comunicarlo por escrito a las dependencias correspondientes respecto de la interrupción del procedimiento de finalización y la activación de un nuevo estudio de evaluación de riesgo, cuyo resultado deberá ser puesto en conocimiento del CERREM, para que genere la respectiva recomendación.” (Subrayado fuera del original).

65. La causal contenida en el numeral 8 es una norma vigente, cobijada por la presunción de legalidad. Así que resulta razonable que, tras la captura del beneficiario, la UNP finalice el esquema de protección en el entendido que la persona pasa a órdenes de las autoridades penitenciarias y carcelarias responsables, a quienes les asiste el deber de velar por su vida e integridad personal. No significa esto que desaparezcan necesariamente las condiciones

de riesgo para el beneficiario, sino que la garantía de los derechos fundamentales es asumida por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, de conformidad, entre otros, con los artículos 5 y 14 de la Ley 65 de 1993. Se genera de esta manera la *relación especial de sujeción* entre el Estado y los privados de la libertad, quienes, por dicha privación, no pierden sus derechos, sino que algunos son limitados y pasan a ser garantizados por el Estado.⁴³

66. Pero la razonabilidad que se predica -en general- de esta norma no impide que, en determinados casos, su aplicación derive en resultados que lesionan de manera desproporcionada a los derechos fundamentales. Justamente, asuntos como el presente evidencian que una aplicación irreflexiva de la causal conduce a afectaciones injustificadas sobre derechos fundamentales. De ahí que la Sala Tercera estime necesario problematizar la actuación de la UNP en el expediente de la referencia pues, aunque ceñida al marco normativo, dio lugar a una afectación desproporcionada de garantías fundamentales por las razones que a continuación se profundizan.

67. En primer lugar, la Sala observa que la UNP empleó de forma automática y sin ningún análisis ulterior la causal que permitía finalizar el esquema de seguridad asignado al señor *Ricardo* y su familia. Esto pese a que la propia disposición invocada por la entidad abre la posibilidad de que “*el Director de la Unidad Nacional de Protección podrá, de manera excepcional, interrumpir el procedimiento de la finalización de las medidas de protección de un protegido del programa, con el fin de evitar daños irreparables y en aras de salvaguardar el derecho a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal del protegido.*”⁴⁴

68. En los documentos allegados por la UNP no se encuentra alguna verificación de los posibles *daños irreparables* que supondría la finalización del esquema de seguridad para el accionante y su familia. Solo aparece un reporte de los escoltas en el que informan sobre la captura, mientras que en el acta de desmonte apenas se señala escuetamente que “*se realiza desmonte preventivo y provisional al estar privado de la libertad*”.⁴⁵ La Sala no encuentra entonces una corroboración mínima sobre el impacto que supondría la finalización del esquema de seguridad en el grupo de personas protegidas. Cuando, en sede de revisión, se le preguntó a la entidad si tenía información que la llevara a pensar que la familia del accionante había superado la situación de riesgo o si se fijó algún periodo de transición, la UNP se limitó a señalar que su actuar “*se hizo conforme al procedimiento para el estudio y aprobación de medidas materiales de protección, establecido en el Decreto 1066 de 2015.*”⁴⁶ De manera que no hubo siquiera un espacio para detenerse a pensar y corroborar las implicaciones que la finalización del esquema de protección ocasionaría en términos de derechos.

⁴³ Al respecto, ver las sentencias SU-122 de 2022. MM.PP. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas; y T-143 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴⁴ Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.46, parágrafo 3°.

⁴⁵ Acta de desmonte de *Ricardo*. Documento aportado por la Unidad Nacional de Protección.

⁴⁶ Unidad Nacional de Protección (OFI23-00014127). Escrito del 27 de marzo de 2023, pág. 5.

69. En segundo lugar, la Sala resalta que este caso tenía una particularidad: el esquema de protección del accionante se había hecho extensivo a su núcleo familiar, compuesto por su compañera sentimental y cuatro hijos, dos de los cuales son menores de edad. Como ya se dijo, es razonable que la UNP suspenda el esquema de protección a un beneficiario que ha incurrido presuntamente en una conducta criminal que deriva en la privación de la libertad, sea como medida de aseguramiento o como condena. Sin embargo, el reproche que recae sobre el beneficiario por su conducta antijurídica no puede trasladarse a su familia, pues la responsabilidad penal es individual y el castigo al primero no debe acarrear la desprotección de terceros que no guardan relación con las conductas ilegales, menos aún si ello supone un riesgo inminente a la vida.

70. En tercer lugar, al desmontar el esquema que cobijaba al núcleo familiar, la UNP omitió considerar los antecedentes de violencia y amenazas que no solamente había denunciado el señor *Ricardo*, sino también su pareja sentimental, la señora *Laura*. De hecho, esta última relató haber sido víctima de dos atentados, el primero en abril de 2019 en el que un proyectil le perforó el pulmón y el segundo, en mayo de 2022, en el que hombres fuertemente armados dispararon contra el lugar de residencia de la familia.⁴⁷ Estos antecedentes ameritaban una revisión detenida de la UNP que valorara las diferentes amenazas y particularidades en que podría quedar expuesto el núcleo familiar tras el desmonte del esquema de seguridad. En efecto, la jurisprudencia indica que frente a la población desmovilizada se presume la situación de riesgo y se invierte la carga de la prueba; de modo que si las personas no cuentan con la posibilidad de allegar medios de prueba adicionales sobre las amenazas que enfrentan, más allá de sus propios relatos, le corresponde a la Unidad Nacional de Protección confirmar o desvirtuar el nivel de riesgo.⁴⁸ Análisis que -se reitera- no ocurrió en este caso o al menos no fue allegado por parte de la UNP.

71. En cuarto lugar, era notorio que el contexto social y territorial en que se encuentran los desmovilizados de FARC-EP y, más específicamente, el escenario donde residía la familia del accionante implicaba un alto riesgo para su vida y seguridad personal. Al momento en que se efectuó el desmonte del esquema de protección (mayo de 2022), ya se había proferido la Sentencia SU-020 del 27 de enero de 2022 que declaró el *estado de cosas inconstitucional* derivado de las graves condiciones de inseguridad y riesgo que enfrentan los firmantes del Acuerdo Final.

72. La situación del municipio de Barbacoas (Nariño) tampoco era desconocida para el Estado colombiano, al punto que la Jurisdicción Especial para la Paz adelanta el Caso 002 frente a las graves violaciones a los derechos

⁴⁷ “El día 30 de abril de 2019, en la vía Panamericana puente de El Palmar, corregimiento del municipio de Ricaurte (Nariño), fui víctima de un brutal atentado del cual casi pierdo mi vida al recibir un impacto de bala el cual me perforó el pulmón. El 10 de mayo de 2022, nuevamente fui víctima de un atentado en la casa que me encontraba por hombres fuertemente armados que dispararon indiscriminadamente hasta la casa a fin de acabar con mi vida.” Escrito de tutela de *Laura*. 27 de febrero de 2023.

⁴⁸ Sentencia SU-020 de 2022. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

humanos y el DIH en los municipios de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas del departamento de Nariño. En su respuesta a la Corte, la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas ratificó que “*coexisten los factores que llevan a determinar que se mantiene un riesgo extraordinario por contexto para los municipios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas.*”⁴⁹ En concreto, sobre los riesgos que enfrentan los desmovilizados de las FARC-EP y sus familias en el territorio objeto del Caso 02, la Sala de Reconocimiento sostuvo que:

“De acuerdo con lo expuesto y la información que será trasladada, las personas reincorporadas de las extintas FARC-EP y sus familias, en los municipios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas, se encuentran en un contexto de conflicto armado que compromete su vida, su integridad personal, sus procesos de reincorporación y sus proyectos de vida. // La presencia permanente de actores armados en disputa en los municipios priorizados eleva su vulnerabilidad de ser víctimas de actos violentos: asesinato, desplazamiento, violencia sexual, desaparición forzada, etc. Esto como consecuencia de ataques directos, debido a la estigmatización generada por haber sido parte de las FARC-EP, o por encontrarse en el medio del fuego cruzado entre los actores armados. // De la misma manera, existe el riesgo de ser reclutados de manera forzada por los actores armados ilegales de la zona, o de ser vistos como parte de grupos armados enemigos por su reticencia a integrar las filas de quien pretende reclutarlos. // También debe destacarse que esta población sufre varias estigmatizaciones como antiguos miembros de una organización armada que aumenta su vulnerabilidad socioeconómica y limita sus posibilidades desarrollo personal y familiar. Así, en muchas ocasiones se enfrentan a limitadas posibilidades laborales y educativas.”

73. Pese a las notorias condiciones de inseguridad en el territorio y las amenazas que se ciernen sobre los desmovilizados y sus familias en los municipios en cuestión, la UNP finalizó sin más el esquema que seguridad que cobijaba al grupo familiar tras la captura del beneficiario, el señor *Ricardo*. Tal decisión aumentaba significativamente las condiciones de riesgo para la pareja sentimental y sus cuatro hijos, al tiempo que desconocía el enfoque territorial y diferencial que debe valorarse en cada caso concreto tal y como ordena el Acuerdo Final,⁵⁰ el Decreto 1066 de 2015⁵¹ y la jurisprudencia

⁴⁹ Informe “Actualización Línea base de riesgo y seguridad de la zona de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas en cumplimiento del Auto SRVAMOA-103”. Oficio No. 0036-2022 – GPVTI-UIA-JEP. Pág. 98

⁵⁰ Acuerdo Final de Paz, Punto 3.4.1. Principios orientadores. “[L]as medidas de seguridad que se adopten deben tener un enfoque territorial y diferencial que consideren las diferentes amenazas, particularidades y experiencias de las personas en su diversidad, de las comunidades y los territorios, con el fin de poner en marcha los planes y programas de construcción de paz y dar garantías a la población, incluyendo al nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y a sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil, para así contribuir a una mayor gobernabilidad, legitimidad y el goce efectivo de los derechos y libertades de las ciudadanas y ciudadanos.”

⁵¹ Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.4.3. “Principios: (...) 5. Enfoque diferencial: Para la evaluación del riesgo, así como para la recomendación y adopción de las medidas de seguridad y protección, deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, procedencia urbana o rural, y cualquier otro enfoque diferencial de las personas objeto de protección de este Programa. // 6. Territorialidad: La aplicación de las medidas y mecanismos que surjan de este programa

constitucional.⁵² En efecto, la UNP no valoró las implicaciones de suspender el esquema de protección a una mujer que se ha convertido en cabeza de familia, quien previamente ha sufrido dos ataques con armas fuego y quien, pese a todo esto, debe velar por cuatro hijos, dos de los cuales son menores de edad, mientras que residen en uno de los territorios más peligrosos del país en donde el conflicto y la violencia persisten.

74. A la luz de lo expuesto, la Sala de Revisión considera que la UNP falló al aplicar de forma automática e irreflexiva la causal de finalización del esquema de seguridad al núcleo familiar del accionante tras su captura. El contexto generalizado de inseguridad que vienen padeciendo los desmovilizados de las antiguas FARC-EP, el escenario territorial y social en donde estaba radicada la familia y los antecedentes de violencia en su contra requerían de un análisis sopesado y riguroso antes de levantar el esquema de protección. Aun con una causal reglamentaria de finalización, las circunstancias del caso demandaban una valoración ponderada de las consecuencias que traería la decisión en términos de derechos, lo cual, además, exige el parágrafo del artículo 2.4.1.2.46 previamente citado.

75. Ante este escenario, no podía la UNP aplicar sin más la causal de finalización prevista en el artículo 2.4.1.2.46 del Decreto 1066 de 2015, sino que debió considerar previamente y de manera sopesada las consecuencias de su decisión, pudiendo hacer uso de la excepción que permite el mismo artículo invocado. La lectura aislada de disposiciones jurídicas y la aplicación mecánica de las normas puede -como evidencia este asunto- conducir a resultados inadmisibles en términos constitucionales, apartándose de la idea de un *orden justo* que promueve de manera transversal la Carta Política de 1991.⁵³ De ahí que esta Corporación ha sido enfática en señalar que dentro del Estado social de derecho debe superarse el paradigma del “*frío funcionario que aplica irreflexivamente la ley*”⁵⁴ pues en ocasiones las normas y procedimientos legales pueden entrar en tensión con principios y valores constitucionales superiores; y el camino aparentemente más obvio o expedito en términos jurídicos no necesariamente conduce al resultado constitucionalmente admisible.

76. En ese orden de ideas, la Corte Constitucional concluye que la Unidad Nacional de Protección efectivamente vulneró los derechos fundamentales a la vida y la seguridad personal de los familiares del señor *Ricardo*, desmovilizado de las FARC-EP, al levantar automáticamente el esquema de seguridad que les cobijaba, en virtud de una causal originada por la captura del beneficiario, pese a que la situación de la familia aparentemente continuaba siendo de riesgo extraordinario.

deberán aplicarse teniendo en cuenta los contextos regionales, departamentales, municipales y veredales. Las medidas deberán ser idóneas y proporcionales a los territorios urbanos o rurales en los cuales se implementen y apliquen.”

⁵² Sentencia SU-020 de 2022. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁵³ Constitución Política, preámbulo y artículo 2.

⁵⁴ Sentencia SU-768 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

77. Ahora bien, es cierto que la UNP reconoció, mediante trámite de emergencia TE-543 del 27 de septiembre de 2022, el otorgamiento de varias medidas de protección en favor de la señora *Laura* y su familia. Sin embargo, dicho esquema no fue completado sino hasta el mes de marzo del año siguiente, requiriendo incluso de una nueva acción de tutela por parte de la señora *Laura* para lograr su materialización. En ese sentido, es evidente que la UNP incumplió los términos reglamentarios y falló en su deber de garantizar oportunamente la seguridad del núcleo familiar del accionante, en el entendido que el trámite de emergencia es, por definición, una actuación procedente “*en caso de riesgo inminente y excepcional.*”⁵⁵ A pesar de la naturaleza urgente de este tipo de trámites, la UNP tardó alrededor de seis meses en hacer efectivo el esquema de urgencia asignado.

78. Asimismo, en la respuesta de la UNP se indicó que actualmente hay un estudio de nivel de riesgo bajo la orden de trabajo OT 2022-0860 en favor de la señora *Laura* y su familia. Este fue presentado a la Mesa Técnica de Seguridad y Protección desde el pasado 16 de noviembre de 2022, sin que a la fecha exista una decisión de fondo.⁵⁶ Según el artículo 2.4.1.4.8 del Decreto 1066, una vez presentado el caso a la Mesa Técnica, este “*se deberá analizar en un plazo no mayor a quince días (15) días*”. Así, también resulta claro que la UNP ha incumplido ampliamente el mencionado término. A pesar de que el caso de la señora *Laura* debió haber sido resuelto el año pasado, a la fecha, más de cinco meses después de haberse presentado a la Mesa Técnica, no existe una decisión de fondo. Adicionalmente, la Sala de Revisión resalta que el mismo artículo 2.4.1.4.8, en su numeral 4º, dispone que “[e]n un plazo no mayor a cinco (5) días, la Unidad Nacional de Protección o la entidad competente, deberá implementar las medidas aprobadas.”

79. En este orden de ideas, y teniendo en cuenta que el esquema de protección asignado a la familia es provisional y resultado de un trámite de emergencia, se ordenará a la UNP que: (i) resuelva dentro de los próximos 10 días hábiles la orden de trabajo OT 2022-0860 del 16 de noviembre de 2022, teniendo en cuenta todos los elementos de contexto relevantes, así como el enfoque diferencial y territorial que requieren estos asuntos⁵⁷ y (ii) en caso de que en dicha decisión se otorguen medidas de protección en favor de la señora *Laura* y su familia, estas deberán ser implementadas dentro del término reglamentario.

80. Por último, la Sala de Revisión considera pertinente ordenar al INPEC que analice la situación de riesgo del señor *Ricardo* al interior del centro penitenciario o carcelario en el que se encuentre. Aunque esta entidad no fue vinculada al proceso de amparo, es válido, en sede de revisión, proferirle órdenes dentro de los deberes legales y reglamentarios que ya le asiste a dicha

⁵⁵ Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.4.9.

⁵⁶ Unidad Nacional de Protección. Documento digital “*respuesta del GRAERR sobre requerimiento de la sala de revisión de la corte constitucional*”.

⁵⁷ Decreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.4.1. Ver también Sentencia SU-020 de 2022. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

entidad.⁵⁸ Específicamente, teniendo en consideración que el Código Penitenciario y Carcelario ordenó que “*en los establecimientos de reclusión prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los Derechos Humanos universalmente reconocidos*”⁵⁹ y consagró la necesidad de adoptar un enfoque diferencial frente a la población desmovilizada “*como consecuencia de un proceso de paz.*”⁶⁰ Mandato que conlleva una obligación básica en cabeza del INPEC de garantizar la integridad y seguridad de la población reclusa,⁶¹ y que debe leerse en armonía con la “*relación especial de sujeción*” que surge entre el Estado y las personas privadas de la libertad;⁶² en el entendido que la limitación de los derechos no es absoluta y se requiere tomar medidas para la protección de las personas reclusas, las cuales pueden consistir, por ejemplo en la distribución adecuada de los reclusos dentro del centro penitenciario, sin que ello implique un trato discriminatorio, evitando de esta manera situaciones de inseguridad.⁶³

81. Tal como ya se expuso, es razonable que un esquema de seguridad finalice por la captura del beneficiario, puesto que su seguridad pasa a cargo del INPEC. No obstante, no puede ignorarse que precisamente por esa condición de desmovilizado los riesgos no serán los mismos que aquellos a los que se enfrentan otros privados de la libertad. En consecuencia, el INPEC deberá revisar dicha situación y tomar las acciones que considere pertinentes para garantizar la seguridad del señor *Ricardo*, mientras que continúe bajo su custodia. Esto, a su vez, es una manifestación del concepto de *seguridad humana* preventiva e integral a la que hizo referencia en el capítulo quinto de esta providencia.

82. Asimismo, no puede pasarse por alto que, en su respuesta a la Corte, la Fiscalía no señaló por cuál proceso y por qué razón se ordenó la captura del señor *Ricardo*. En ese sentido, dicha orden puede haber tenido origen en una sentencia condenatoria que no esté en firme o en una medida de aseguramiento que posteriormente puede ser revocada o volverse domiciliaria. Esto implica que, si se configura alguna de estas circunstancias, cuando el señor *Ricardo* retorne a la libertad, podría quedar de nuevo expuesto a los riesgos a los que estaba sometido antes de ser capturado, pero sin contar con

⁵⁸ La jurisprudencia constitucional ha acogido “*la regla según la cual no es necesario vincular al proceso de tutela, ni al de revisión de los fallos pronunciados en sede de amparo constitucional, a las autoridades de orden nacional, regional y/o local que dentro de su deber legal y constitucional tienen la obligación de cumplir lo que se disponga en el marco de dichos trámites.*” Ver autos 217 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos y 546 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. En este mismo sentido se pronunció la Sala Plena en SU-111 de 2020 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), señalando que: “*De suerte que estas autoridades no pueden alegar una nulidad por violación del debido proceso con fundamento en que no se integró debidamente el contradictorio, toda vez que de su deber legal y constitucional emerge el carácter vinculante que les ha sido impuesto para cumplir precisamente con lo que se les ordene en virtud de dicho deber.*” Ver también T-528 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa; T-469 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera y T-341 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁵⁹ Ley 65 de 1993, artículo 5.

⁶⁰ Ley 65 de 1993, artículo 3A.

⁶¹ Decreto 4151 de 2011, “*por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y se dictan otras disposiciones*”, artículo 2, numeral 6.

⁶² Sentencia SU-122 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas.

⁶³ Sentencia T-276 de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

un esquema de seguridad. En ese sentido, también se instará al INPEC a que, cuando el señor *Ricardo* eventualmente recobre la libertad, sea por los anteriores supuestos o incluso por pena cumplida, informe de inmediato a la UNP para que esta realice los análisis pertinentes en materia de seguridad y protección.

83. Las situaciones descritas hacen necesario que el INPEC y la UNP establezcan canales de comunicación idóneos para que se puedan realizar acciones apropiadas y oportunas de cara a la particular situación de riesgo a las que se exponen desmovilizados de las FARC-EP. Estos canales deberán permitir que la UNP informe al INPEC cuando una persona capturada era beneficiaria de un esquema de seguridad debido a los riesgos a los que estaba expuesto por ser desmovilizado y, en sentido contrario, cuando la persona eventualmente recobre su libertad por cualquier razón, o sea objeto de una medida domiciliaria, el INPEC deberá informar a la UNP para que esta realice los análisis de seguridad pertinentes.

7. Síntesis de la decisión

84. En esta ocasión, le correspondió a la Sala Tercera revisar el fallo de tutela proferido dentro de una acción de tutela interpuesta por un desmovilizado de las FARC-EP que venía siendo cobijado, junto a su familia, por un esquema de seguridad a cargo de la Unidad Nacional de Protección. El esquema, sin embargo, se interrumpió tras la captura del beneficiario, lo que también supuso que su familia se quedara sin protección alguna. Precisamente, fue en nombre de su núcleo familiar (pareja sentimental y cuatro hijos) que el desmovilizado acudió al juez de tutela para que estos no quedaran desprotegidos ante el contexto de riesgo en el que permanecen.

85. Dentro del trámite de instancia, la UNP explicó que su actuación no fue arbitraria, sino que se sujetó al artículo 2.4.1.2.46 del Decreto 1066 de 2015, según el cual una de las causales para la finalización de las medidas de protección es “[p]or imposición de medida de aseguramiento o pena privativa de la libertad que se cumpla en establecimiento de reclusión o con el beneficio de detención domiciliaria.” Este argumento fue avalado por el juez de tutela instancia que negó el amparo al considerar que la entidad demandada había recurrido a una causal legal prevista en el ordenamiento jurídico.

86. En sede de revisión, la Sala Tercera tuvo conocimiento de que la familia del accionante fue cobijada por un esquema provisional de seguridad, pero también se supo que la pareja sentimental, la señora *Laura*, inició en marzo de 2023 una nueva acción de tutela en nombre propio y de sus hijos, para que se hiciera efectivo la totalidad del esquema de seguridad. La Sala consideró que dicha situación no configura una carencia actual de objeto ya que el riesgo para la señora *Laura* y su familia persiste, pues las medidas adoptadas son apenas transitorias y el análisis sobre las medidas de protección definitivas se ha prolongado por al menos cinco meses.

87. En esa línea, la Sala optó por estudiar de fondo el reclamo original del amparo. La Sala Tercera concluyó que si bien la causal de suspensión invocada por la UNP (esto es, por la captura del beneficiario) es razonable y hace parte del ordenamiento jurídico, su aplicación en ciertos casos puede conducir a escenarios de afectación desproporcionada de garantías fundamentales, incompatible con la Carta Política. De modo que, en lugar de emplearse automáticamente, le corresponde a la UNP ejercer su competencia y sus deberes de manera ponderada y evaluar el impacto de sus decisiones en términos de derechos fundamentales pues no siempre el camino jurídico más expedito es constitucionalmente válido. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala ordenará a la UNP que resuelva en diez (10) hábiles el trámite sobre medidas de protección definitivas en favor de la señora *Laura* y su familia y que, en caso de otorgárselas, deberá implementarlas en un término razonable.

88. Finalmente, la Sala ordenará al INPEC que analice la situación de riesgo del señor *Ricardo* dentro del establecimiento carcelario y tome las medidas pertinentes para su seguridad. Cuando el accionante recupere la libertad, el INPEC deberá informar la novedad a la UNP para que esta, a su vez, realice los análisis de seguridad pertinentes. Asimismo, la Sala instará a ambas entidades a que generen canales de comunicación que les permitan tomar las acciones idóneas y oportunas para la protección de los desmovilizados en los ámbitos de su competencia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del 8 de septiembre de 2022 proferida por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Barbacoas (Nariño). En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos a la vida y a la seguridad personal de la familia del señor *Ricardo*, solicitados por este.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección (UNP) que (i) resuelva, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, la orden de trabajo OT 2022-0860 del 16 de noviembre de 2022 teniendo en cuenta todos los elementos de contexto relevantes, así como el enfoque diferencial y territorial que requieren estos asuntos; y (ii) en caso de que en dicha decisión se otorguen medidas de protección en favor de la señora *Laura* y sus hijos, estas deberán ser implementadas dentro del término reglamentario.

TERCERO.- ORDENAR al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) que (i) analice la situación de riesgo del señor *Ricardo* al interior del centro penitenciario o carcelario en el que se encuentra recluso y tome las

decisiones que considere pertinentes para garantizar su seguridad y (ii) cuando el señor *Ricardo* eventualmente recobre la libertad, por la razón que sea, deberá informar de inmediato a la UNP para que esta realice los análisis pertinentes en seguridad.

CUARTO.- INSTAR al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y a la Unidad Nacional de Protección (UNP) a que establezcan canales de comunicación idóneos a través de los cuales que se puedan realizar acciones apropiadas y oportunas de cara a la particular situación de riesgo a las que se exponen los desmovilizados de las FARC-EP; esto es, desde una noción de *seguridad humana* preventiva e integral.

QUINTO.- LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General