

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia SU-282/23

DERECHOS A LA VIDA, LA SEGURIDAD E INTEGRIDAD PERSONAL Y EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial de Paz JEP debe valorar adecuadamente el nivel de riesgo y adoptar medidas de protección

(...) circunstancias como el mero paso del tiempo no implican de manera necesaria que la existencia del riesgo o su nivel desaparezcan o se reduzcan. Y de otra, que circunstancias como el no avance en los procesos, por razones ajenas a las personas protegidas, como la no programación de las correspondientes diligencias, tampoco pueden servir de fundamento para valorar la situación objetiva de su riesgo o del nivel de éste.

ACCION DE TUTELA PARA PROTEGER EL DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Procedencia

DERECHOS A LA VIDA, LA SEGURIDAD Y LA INTEGRIDAD PERSONAL-Deber de protección reforzado a las víctimas, testigos e intervinientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz

(...), debido al contexto de justicia transicional en el cual se inscribe la participación judicial de las víctimas, testigos e intervinientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz, el deber de garantizar su seguridad personal es reforzado y adquiere especial relevancia de cara a la satisfacción del conjunto de sus derechos.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO A LA SEGURIDAD DE PERSONA CON NIVEL DE RIESGO EXTRAORDINARIO- Características que debe presentar

UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ-Ruta ordinaria de protección a las víctimas, testigos e intervinientes ante la JEP

UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ- Etapas del proceso de valoración del riesgo

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN EL PROCEDIMIENTO DE CALIFICACION DE RIESGO DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION-Reglas jurisprudenciales

UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ- Garantía del debido proceso administrativo en el trámite de calificación del riesgo y adopción de medidas de protección

(...) la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz es la entidad responsable de garantizar la evaluación oportuna del riesgo sobre las víctimas, testigos y demás comparecientes ante la JEP, así como de disponer las medidas de protección pertinentes para evitar la materialización de los riesgos calificados como extraordinarios y extremos.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Sentencia SU 282 de 2023

Expedientes: T-8.596.729 y T-8.697.931

Acciones de tutela presentadas por Pedro y Mario contra la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y 33 y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela dictados por la Subsección Quinta de Tutelas de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, en el caso de Pedro (expediente T-8.596.729), y por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz, que confirmó la sentencia proferida por la Subsección Quinta de Tutelas de la Sección de Revisión del citado tribunal, en el caso de Mario (expediente T-8.697.931).

I. ACLARACIÓN PREVIA

1. 1. Dado que la divulgación de esta providencia y las demás decisiones que se adopten en el curso del trámite de revisión del expediente pueden ocasionar un daño a los derechos a la intimidad y seguridad personal de los accionantes y sus familiares, entre los que se encuentran menores de edad, se registrarán dos versiones de esta sentencia. La primera, con los nombres reales de los actores, intervinientes y autoridades involucradas, que será remitida por la Secretaría General de la Corporación a las mismas. La segunda, con nombres ficticios que seguirá el canal previsto por esta Corporación para la difusión de información pública. Igualmente, se ordenará a la Secretaría General de la Corporación anonimizar cualquier dato que, a través de los sistemas de consulta pública de la Corte Constitucional, haga referencia a la identidad de las partes, intervinientes y autoridades involucradas en este caso. Lo anterior de acuerdo con lo previsto en las Leyes 1712 de 2014, 1581 de 2012 y 1437 de 2011, el artículo 62 del Reglamento de la Corte Constitucional y la Circular Interna No. 10 de 2022.

II. ANTECEDENTES

A. Expediente T-8.596.729

a) Hechos relevantes probados

2. Pedro actualmente se desempeña como miembro activo del Ejército Nacional, en el grado de Teniente Coronel. En ejercicio de su tarea como oficial del ejército, ha denunciado hechos delictivos que vinculan a miembros activos y en retiro de esa institución, los cuales ostentan relevancia para el esclarecimiento del caso 03 adelantado por la JEP sobre “[a]sesinatos y desapariciones forzadas ilegítimamente presentados como bajas en combate por agentes del Estado.” Además, sostiene que informó a sus mandos superiores sobre la ocurrencia de estos hechos y diferentes situaciones con incidencia penal, que ocurrían en la unidad de la cual formaba parte, al menos desde el año 2007, por lo que se inició en su contra una persecución laboral e institucional que derivó en su retiro del servicio el 30 de noviembre de 2007, cuando ostentaba el rango de Mayor.

3. El actor expone que, debido a las denuncias presentadas, empezó a recibir amenazas de muerte y el 18 de diciembre de 2008, mientras salía de su lugar de trabajo, en la ciudad de Barranquilla, fue víctima de un atentado en el cual resultó gravemente herido tras recibir cuatro disparos de arma de fuego. En el año 2014, luego de adelantar un proceso ante la

jurisdicción de lo contencioso administrativo, se ordenó su reintegro al servicio activo y el 1° de diciembre de 2018 fue ascendido al grado de Teniente Coronel.

4. El 31 de octubre de 2019, tras ser escuchado en declaración por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la JEP (en adelante Sala de Reconocimiento de la JEP), ese despacho ordenó al Grupo de Protección a Víctimas, Testigos y demás Intervinientes de la Unidad de Investigación y Acusación (en adelante UIA de la JEP) estudiar su situación de seguridad, evaluar su nivel de riesgo y, de resultar procedente, recomendar las medidas a que hubiera lugar para procurar su protección.

5. Mediante la Resolución N°0030 del 15 de noviembre de 2019, el Director de la UIA de la JEP decidió acoger las recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Definición de Medidas de esa entidad, en tanto determinó que el riesgo del actor era extraordinario y dispuso medidas materiales de protección en su favor con una temporalidad de doce (12) meses. Estas medidas, extensivas al grupo familiar del señor Pedro, consistían en un (1) vehículo blindado y dos (2) hombres de protección. Debido a que el nivel de riesgo del accionante aún era calificado como extraordinario, mediante la Resolución N°0207 del 28 de septiembre de 2020, el Director de la UIA de la JEP decidió ratificar estas medidas de protección por un lapso de doce (12) meses.

6. Mediante la Resolución N°0405 del 14 de octubre de 2021, previa recomendación del citado comité, el Director de la UIA de la JEP decidió “ajustar medidas de protección de esquema tipo 2 a tipo 1 de la siguiente manera: // Finalizar un (1) vehículo blindado. // Implementar un (1) vehículo convencional. // Ratificar dos (2) hombres de protección. // El esquema de protección se encuentra extensivo al núcleo familiar. // Implementar un (1) chaleco blindado.” En cuanto a la temporalidad de las medidas, dispuso “una vigencia de seis (6) meses, o hasta tanto surta el resultado de la revaluación de riesgo por temporalidad. A partir del 17 de noviembre de 2021, lo anterior teniendo en cuenta que la Resolución 0207 del 2020 tiene vigencia hasta el 16 de noviembre del año 2021.” Lo anterior, bajo el argumento de que, aun cuando el riesgo continuaba siendo extraordinario, había variado su intensidad debido al paso del tiempo. En contra de la Resolución N°0405 de 2021 el señor Pedro presentó recurso de reposición, el cual fue declarado extemporáneo mediante la Resolución N°0463 del 24 de noviembre de 2021.

b) Trámite procesal

7. La demanda de tutela. El 14 de enero de 2022, el señor Pedro presentó acción de tutela contra la UIA de la JEP con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida, seguridad personal e igualdad. En el escrito de tutela el actor argumenta que presentó de manera extemporánea el recurso de reposición en contra de la Resolución N°0405 de 2021, debido a un descuido ocasionado por sus obligaciones laborales. Sin embargo, considera que ello no es razón suficiente para dejar en firme una decisión que desmejora el esquema de seguridad que inicialmente le fue asignado, pues representa la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable para su seguridad y la de su núcleo familiar.

8. Contestación a la demanda de la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz. En respuesta al escrito de tutela, la UIA de la JEP sostuvo que notificó al actor en debida forma de la Resolución N°0405 de 2021 y, vencido el término para la interposición de recursos, éste no manifestó su inconformidad con el acto administrativo, pues lo hizo de manera extemporánea. Señaló, además, que en el caso del señor Pedro no existe riesgo de algún perjuicio irremediable que habilite la procedencia excepcional de la acción de tutela en contra del referido acto administrativo, pues las conclusiones del estudio de riesgo “no dieron cuenta de situaciones de amenazas directas o indirectas contra el señor [Pedro] o su familia y, que tampoco fue posible convalidar que las situaciones reportadas con anterioridad (atentado sufrido en el año 2008) [...] guardaran alguna relación con la única participación que ha tenido en esta jurisdicción y que data del año 2019; [...] sin que se haya evidenciado al menos una situación puntual que permita establecer la ocurrencia de situaciones de riesgo que deriven de su participación ante esta justicia transicional.”

c) Sentencia de tutela de primera y única instancia

9. La Subsección Quinta de Tutelas de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, mediante providencia del 1° de febrero de 2022, decidió declarar improcedente el amparo reclamado. Esta decisión se fundó en el argumento de que el actor “no ejerció en términos el recurso de reposición ante la Unidad con el fin de controvertir la decisión adoptada respecto del ajuste de su esquema de protección. Además, la impugnación era el medio más idóneo y expedito para que el interesado lograra cuestionar y, eventualmente, acceder a la protección de los derechos reclamados por vía de este amparo constitucional.” De otra parte, destacó

que el actor “contaba con la posibilidad legal de demandar la nulidad de los actos administrativos emitidos por la UIA ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y solicitar el restablecimiento de sus derechos, según lo dispuesto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, lo que comprende, inclusive, la opción de solicitar medidas cautelares ante esa jurisdicción, como lo establece el artículo 229 de la misma Ley.” Esta decisión no fue impugnada.

B. Expediente T-8.697.931

a) Hechos relevantes probados

10. Mario se desempeñó como soldado del Ejército Nacional y el 8 de octubre de 2004, prevalido de su investidura, capturó a una persona que posteriormente fue presentada como muerta en un combate. En esta actuación, según afirma, participaron varios miembros de la institución de diferentes rangos y unidades. Por estos hechos fue declarado penalmente responsable ante la jurisdicción ordinaria, luego de lo cual decidió colaborar con la Fiscalía General de la Nación para esclarecer las circunstancias y partícipes de tales hechos.

11. El 8 de mayo de 2017, el señor Mario suscribió un acta de sometimiento ante la JEP con el propósito de aportar, además de la información sobre los coautores en el hecho por el cual fue declarado responsable, su testimonio sobre los vínculos de diferentes miembros del Ejército Nacional y la Policía Nacional con grupos paramilitares para la ejecución de homicidios selectivos, tráfico de materiales de guerra y narcóticos. Con motivo de tal solicitud, el 30 de agosto de 2017 obtuvo el beneficio de libertad transitoria, condicionada y anticipada. Desde su colaboración con la Fiscalía General de la Nación empezó a recibir amenazas y fue víctima de agresiones físicas mientras se encontraba privado de la libertad. Además, denunció que, con ocasión de su solicitud de sometimiento ante la JEP, las amenazas de muerte en su contra y de sus familiares se intensificaron. Estas circunstancias le han obligado a desplazarse constantemente luego de recobrar su libertad.

12. El 2 de agosto de 2019, mediante la Resolución N°4036, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la JEP asumió el conocimiento de su caso y lo requirió para que presentara un compromiso claro, concreto y programado de aportes a la verdad, reparación y no repetición -CCCP- como requisito previo a estudiar su admisión en esa jurisdicción. Además, debido a que el actor manifestó haber recibido amenazas en contra de su vida,

ordenó al Grupo de Protección a Víctimas, Testigos y demás Intervinientes de la UIA de la JEP que evaluara el riesgo en el que se encontraba. Pese a ello, el 18 de septiembre de 2019 el actor informó a la JEP haber sufrido lesiones corporales debido a que fue arrollado por un vehículo, cuyo conductor le increpó por su colaboración con la justicia.

13. Mediante la Resolución N°016 del 23 de octubre de 2019, el Director de la UIA de la JEP decidió acoger las recomendaciones del Comité de Evaluación de Riesgo y Definición de Medidas de esa entidad, en tanto determinó que el riesgo del accionante era extraordinario y dispuso, durante doce (12) meses, la asignación de un (1) vehículo blindado, dos (2) hombres de protección, un (1) chaleco blindado, un (1) medio de comunicación y apoyo de reubicación económica por dos (2) smlmv, medidas que hizo extensivas a su núcleo familiar. Luego, mediante la Resolución N°0178 del 8 de septiembre de 2020, previa recomendación del citado comité, el Director de la UIA de la JEP decidió ajustar su esquema de protección para asignarle, durante seis (6) meses, un (1) vehículo convencional, dos (2) hombres de protección, un (1) chaleco blindado, un (1) medio de comunicación y apoyo de reubicación económica por un (1) smlmv. En contra de esta decisión el demandante presentó recurso de reposición, el cual fue decidido desfavorablemente. Posteriormente, la Resolución N°178 de 2020 fue prorrogada en los mismos términos por la Resolución N°048 del 24 de febrero de 2021.

14. El 19 de octubre de 2020, el señor Mario presentó una petición ante la JEP, en la cual manifestó su inconformidad con (i) la disminución de las medidas de protección en su favor, (ii) las reiteradas solicitudes de ser escuchado en versión voluntaria sin haber obtenido respuesta, y (iii) la persistencia de las amenazas e intimidaciones en su contra. Con ocasión de lo anterior, el compareciente manifestó su decisión de renunciar al sometimiento a esa jurisdicción y solicitó que se le informara en qué lugar debía presentarse para continuar cumpliendo la condena impuesta por la justicia ordinaria penal.

15. Debido a que el señor Mario y su apoderado presentaron varias solicitudes, en las que informaron la ocurrencia de nuevas amenazas e insistían en que aquél fuera escuchado en declaración de manera prioritaria ante la JEP, para entregar la información con que cuenta respecto de la unidad militar a la cual perteneció, mediante el Auto SAR AT-008-2021 del 18 de enero de 2021, la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz ordenó comunicar dicha solicitud a los magistrados relatores del

Caso 003 de la Sala de Reconocimiento de la JEP, para que adoptaran una decisión sobre la solicitud del compareciente en el término de diez (10) días.

16. Mediante el Auto 034 del 11 de febrero de 2021, la Sala de Reconocimiento de la JEP resolvió no convocar a versión voluntaria al señor Mario, debido a que no hacía parte de las unidades militares priorizadas dentro de la estrategia de investigación del Caso 003, denominado “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado.” No obstante, con el propósito de atender su situación de seguridad y preservar la información relevante para el caso, ordenó al Grupo de Protección a Víctimas, Testigos y demás Intervinientes de la UIA de la JEP que remitiera un informe y recomendaciones sobre la situación del riesgo del compareciente. Asimismo, solicitó al señor Mario precisar “las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos sobre los cuales aportaría verdad ante esta Jurisdicción.”

17. El 21 de abril de 2021, mediante la Resolución N°1895, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas decidió aceptar el sometimiento del compareciente respecto del proceso penal en el cual fue declarado responsable, le solicitó realizar ajustes a su compromiso claro, concreto y programado de aportes a la verdad, reparación y no repetición -CCCP-, le ordenó suscribir el acta de sometimiento a la JEP y ordenó a la UIA de la JEP rendir un nuevo informe sobre las medidas de protección adoptadas en favor del señor Mario. Finalmente, solicitó a la Fiscalía General de la Nación informar las labores adelantadas para investigar las denuncias del compareciente.

18. El 22 de septiembre de 2021 el Director de la UIA de la JEP dispuso, mediante la Resolución N°0355 de 2021, finalizar las medidas de protección asignadas a Mario en la Resolución N°048 de 2021, debido a que la calificación de su riesgo era ordinario, por cuanto aún no había sido llamado a rendir versión y el compromiso claro, concreto y programado solicitado por la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas no se había cumplido completamente. En contra de esta decisión el actor también presentó recurso de reposición, que fue decidido desfavorablemente a través de la Resolución N°0418 del 22 de octubre de 2021, por lo que el esquema de protección asignado fue desmontado definitivamente a partir del 29 de octubre de 2021.

19. El 23 de septiembre y 12 de octubre del mismo año, el señor Mario presentó una nueva

petición dirigida a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas y a la UIA de la JEP, respectivamente, mediante la cual reiteró su intención de declinar su sometimiento ante esa jurisdicción debido a que no contaba con garantías de seguridad para proteger su vida y la de sus familiares, así como a la finalización de las medidas de protección con que contaba hasta ese momento. El 25 de octubre, el 3 y 15 de noviembre de 2021, el señor Mario remitió nuevas comunicaciones, un vídeo y una nota de prensa dirigidas a la Jurisdicción Especial para la Paz, en las cuales responsabilizaba a los órganos de esa jurisdicción y al Estado colombiano por no atender su situación de seguridad.

20. El 24 de noviembre de 2021 el señor Mario denunció que, mientras se movilizaba con un acompañante entre los Municipios de El Agrado y Garzón, en el Departamento del Huila, fue interceptado por un grupo de personas a bordo de una camioneta y una moto, quienes lo retuvieron y pretendían asesinarlo debido a su propósito de declarar ante la JEP. No obstante, relata que logró forcejear con ellos y huir del lugar, luego de lo cual se presentó en un puesto de control de la Policía Nacional y, el 25 de noviembre siguiente, puso estos hechos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, la Presidencia de la República, la Jurisdicción Especial para la Paz, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la UNP “para que no le retiraran el esquema de seguridad y protegieran su vida.”

b) Trámite procesal

21. La demanda de tutela. El 26 de noviembre de 2021, el señor Mario presentó una acción de tutela en contra de la JEP, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales y los de su núcleo familiar a la vida e integridad personal, así como el “derecho a la verdad de las víctimas.” Pese a no especificar en su escrito a que órgano de esa jurisdicción atribuye la vulneración alegada, el estudio del expediente de tutela permite advertir que las acciones y omisiones denunciadas recaen sobre la UIA de la JEP, debido a que es la dependencia encargada de determinar las medidas de protección en favor de víctimas, testigos y demás intervinientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz.

22. En su escrito, el señor Mario relató las diferentes intimidaciones y agresiones de las cuales ha sido víctima y sostuvo que, inicialmente, se le asignó un esquema de seguridad como medida de protección, pero este fue desmejorado y posteriormente desmotando por la UIA de la JEP, sin tener en cuenta su situación de riesgo real e inminente. Señaló que, pese a

informar de manera reiterada las intimidaciones y atentados efectuados en su contra, por razón directa de su comparecencia ante la JEP, hasta la fecha en que presentó la acción de tutela, la UIA de la JEP no había adoptado nuevas medidas para devolverle el esquema de seguridad y proteger su vida e integridad personal, así como la de su núcleo familiar. Para fundamentar su pretensión, el señor Mario allegó copia de las diferentes denuncias interpuestas ante la Fiscalía General de la Nación por los hechos de agresión e intimidación en su contra.

23. Contestación de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas. Con ocasión de la acción de tutela, el 9 de diciembre de 2021, mediante la Resolución N°5808, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas reiteró la orden a la UIA de la JEP de rendir un informe sobre cada una de las actividades realizadas y decisiones adoptadas por esa dependencia para garantizar la seguridad del señor Mario, las razones que soportaron el cambio de las medidas de protección y su nivel de riesgo actual. Asimismo, solicitó remitir la última decisión adoptada al respecto y, sin perjuicio de ello, realizar una nueva evaluación del riesgo en el menor tiempo posible. De otra parte, ordenó comunicar la situación de riesgo del señor Mario a la Sala de Reconocimiento de la JEP, para que analizara nuevamente la posibilidad de citarlo a rendir su versión voluntaria de manera anticipada, dadas las particularidades del caso. Finalmente, ordenó al compareciente ajustar su escrito de compromiso claro, concreto y programado de aportes a la verdad, reparación y no repetición -CCCP-, en tanto la presentada hasta ese momento no era totalmente clara.

24. Contestación a la demanda de la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz. En respuesta a la acción de tutela la UIA de la JEP explicó que, una vez adelantada la revaluación periódica de la situación del señor Mario, a través de un estudio técnico, su nivel de riesgo fue calificado como ordinario, por lo cual se dispuso, mediante la Resolución N°0355 de 2021, la finalización de las medidas de protección asignadas. Hizo hincapié en que cada una de las situaciones de agresión y amenazas relatadas por el actor en el escrito de tutela habían sido valoradas y ponderadas como antecedentes, para determinar el nivel de riesgo, en cada uno de los estudios de seguridad realizados con anterioridad. Sin embargo, refirió que el accionante no manifestó previamente que las amenazas recibidas se hubieran dirigido en contra de sus familiares, al tiempo que tampoco informó tener esposa o compañera permanente. De otra parte, destacó que el riesgo del actor fue calificado como ordinario en atención a que se abstuvo de brindar “un aporte

completo a la verdad” hasta no ser citado a rendir versión ante la Sala de Reconocimiento de la JEP, además, porque “los hechos narrados y valorados no representan una amenaza que pueda ser valorada como real”, debido a que la información que aquel pretende aportar ante la JEP ya había sido suministrada a la justicia ordinaria y las agresiones denunciadas “no presentan una evidencia que demuestren que tengan relación con su participación.” Finalmente, señaló que una vez conocida la denuncia del señor Mario por los hechos ocurridos el 24 de noviembre de 2021, esa dependencia ordenó la revaluación del nivel de riesgo del actor a través de la Resolución N°1008 del 29 de noviembre de 2021, la cual se encontraba en curso.

c) Sentencia de tutela de primera instancia

25. En primera instancia, mediante sentencia del 17 de diciembre de 2021, la Subsección Quinta de Tutelas de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz decidió amparar el derecho a la seguridad personal de Mario. Consideró que, si bien la acción de tutela no era el mecanismo idóneo para tramitar la solicitud de protección del actor y el procedimiento administrativo correspondiente estaba en trámite, en este caso se presentaba “un escenario de gravedad y urgencia sobre las cuales no se ha dado una protección oportuna, pues la Subsección no puede pasar por alto que no existe claridad acerca del momento en que la UIA resolverá de fondo la petición de protección del señor [Mario] y esa indefinición, sumado a los antecedentes del tutelante, donde se encuentra que éste ya había sido merecedor de medidas especiales de seguridad, en razón al extraordinario riesgo que soportaba, pueden impactar de manera grave e irremediable en el goce de sus derechos fundamentales.”

26. Además, destacó que “el estudio de la situación de riesgo del accionante no puede descartarse con base en situaciones ajenas a la voluntad del interesado, como es la falta de convocatoria a diligencias ante esta Jurisdicción o la no priorización de macrocasos relacionados con los hechos en los que el presunto afectado participó [...]”. En consecuencia, estimó que, ante la ausencia de un pronunciamiento oportuno sobre las medidas de protección, existía una amenaza grave al derecho fundamental del actor a la integridad personal y ordenó a la UIA de la JEP que, como mecanismo transitorio, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes: (i) restableciera el esquema de seguridad hasta que resolviera de fondo la solicitud de reevaluación del riesgo presentada por aquél el 25 de noviembre de 2021, y (ii) resolviera de manera pronta tal solicitud de protección, tomando en cuenta las

consideraciones de la providencia sobre la necesidad de realizar un análisis contextual e integral del riesgo de los comparecientes.

27. El 21 de enero de 2022, mediante la Resolución N°021 de 2022, la UIA de la JEP ratificó su conclusión de finalizar el esquema de protección que le había asignado al señor Mario. En contra de esta decisión, el actor presentó recurso de reposición que fue decidido desfavorablemente el 9 de febrero de 2022, a través de la Resolución N°040 de 2022.

d) Sentencia de tutela de segunda instancia

28. Mediante sentencia del 16 de febrero de 2022, la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz decidió confirmar el amparo transitorio del derecho a la seguridad personal del señor Mario. Asimismo resolvió amparar, como mecanismo principal, sus derechos a la vida, integridad y seguridad personal por cuanto consideró que la Resolución N°021 del 21 de enero de 2022, a través de la cual la UIA de la JEP afirmó haber cumplido la orden impartida en primera instancia, no estaba debida y razonablemente sustentada sobre un adecuado análisis del riesgo del actor, lo cual le llevó a concluir que se mantenía vigente la vulneración a sus derechos fundamentales.

29. Para arribar a dicha conclusión, consideró que la UIA de la JEP no tuvo en cuenta: (i) la situación especial de vulnerabilidad del compareciente y los elementos del contexto en el cual se encuentra; (ii) el contenido de sus aportes a la verdad pasados, presentes y los anunciados, respecto de los cuales debe realizarse un análisis prospectivo considerando que continuará siendo requerido; y, (iii) que la ausencia de avances en el proceso penal y ante la JEP no es razón suficiente para desvirtuar las amenazas en su contra. En consecuencia, ordenó al Director de la UIA de la JEP reintegrar al actor al programa de protección en el cual se encontraba para febrero de 2021 y que, transcurridos tres meses, realizara un nuevo estudio de riesgo teniendo en cuenta estos criterios. De otra parte, exhortó a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas para que determinara si debía convocar al compareciente a una audiencia con el fin de que realice aportes a la verdad y evaluara la necesidad de que ello se realizara bajo condiciones de seguridad y con asistencia de la UIA de la JEP.

C. Selección del caso por la Corte y reparto

30. Remitido el proceso de tutela a la Corte Constitucional, la Sala de Selección de Tutelas

Número Tres, mediante Auto del 29 de marzo de 2022, seleccionó el expediente T-8.596.729 para su revisión, con fundamento en el criterio objetivo de posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional y el criterio de urgencia de proteger un derecho fundamental. El expediente fue asignado a la Sala Segunda de Revisión, presidida por el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

31. Posteriormente, mediante Auto del 27 de mayo de 2022, la Sala de Selección de Tutelas Número Cinco seleccionó el expediente T-8.697.931 para revisión, con fundamento en el criterio objetivo de necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial. El expediente fue acumulado al expediente T-8.596.729 para que se tramitara y decidieran de manera conjunta.

D. Actuaciones en sede de revisión

32. Decreto de pruebas. Con el propósito de allegar al proceso elementos de juicio relevantes, el magistrado sustanciador decretó la práctica de algunas pruebas. En primer lugar, a través de Auto del 2 de agosto de 2022, solicitó a los accionantes que informaran a la Corte si, con posterioridad a la presentación de la acción de tutela, han sido objeto de nuevos hechos amenazantes o que hayan puesto en riesgo su vida, integridad y seguridad o la de su núcleo familiar. Además, se les requirió indicar si han puesto en conocimiento de las autoridades competentes tales hechos y qué trámites administrativos o judiciales se han adelantado para esclarecerlos. De igual manera, se solicitó al Director de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP que remitiera al despacho copia de la totalidad de los expedientes administrativos correspondientes al proceso de evaluación del riesgo y determinación de las medidas de protección dispuestas en favor de los señores Pedro y Mario.

33. Por último, se solicitó a la Fiscalía General de la Nación que (i) remitiera copia digital de las actuaciones que ha efectuado esa entidad desde que tuvo conocimiento de cada una de las noticias criminales presentadas por los señores Pedro y Mario; (ii) relacionara la fecha en la cual la entidad tuvo conocimiento de cada una de ellas y en qué etapa procesal se encuentra actualmente cada actuación; (iii) explicara cuál es la hipótesis o las hipótesis delictivas asumidas por esa entidad en cada una de las noticias criminales; (iv) informara si los señores Pedro y Mario han presentado denuncias ante esa entidad por hechos

relacionados con su participación como declarantes o comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz; y, (v) relacionara las denuncias presentadas por estos señores, por hechos amenazantes o que hayan puesto en riesgo sus vidas, integridad y seguridad o la de sus núcleos familiares, con ocasión de su participación como denunciantes o testigos en procesos judiciales.

34. Respuesta de los actores. En respuesta al citado auto de pruebas, el señor Pedro manifestó que el esquema de seguridad que tenía asignado fue retirado de forma definitiva y su núcleo familiar ha sido objeto de nuevas amenazas, las cuales denunció ante la Fiscalía General de la Nación y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el propósito de obtener medidas cautelares en su caso. El señor Mario guardó silencio.

35. Respuesta de la UIA de la JEP. Esta unidad remitió los expedientes administrativos correspondientes al proceso de evaluación del riesgo y determinación de las medidas de protección dispuestas en favor de los señores Pedro y Mario, mediante enlaces de consulta en línea.

36. Respuesta de la Delegada para la Seguridad Territorial de la Fiscalía General de la Nación. Esta delegada presentó un escrito en el cual (i) enunció los resultados de la consulta efectuada en sus sistemas de información misional, respecto de los procesos penales en los cuales intervienen los señores Pedro y Mario; y (ii) anexó un cuadro en el cual se detalla el número de noticia criminal, el estado de la actuación, la etapa del proceso, la hipótesis delictiva y la posible relación de la investigación con la participación de los accionantes ante la JEP. Sin embargo, una vez revisada la respuesta de la entidad se advirtió que, pese a manifestar la remisión en formato digital de los expedientes e informes ejecutivos presentados por los despachos de conocimiento en cada proceso, no fue posible acceder a los mismos debido a que el vínculo de acceso no era funcional.

37. Reiteración del decreto de pruebas. Posteriormente, mediante Auto del 2 de septiembre de 2022 se requirió nuevamente al señor Mario y a la Delegada para la Seguridad Territorial de la Fiscalía General de la Nación. Al primero, para que rindiera el informe solicitado y a la segunda para que aportara los archivos mencionados en su respuesta o, en su defecto, permitiera el acceso digital a los mismos. Para estos fines, se suspendieron los términos en virtud del artículo 64 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional.

38. Respuesta de la Delegada para la Seguridad Territorial de la Fiscalía General de la Nación. Esta delegada remitió cuatro documentos. En el primer documento presenta los resultados encontrados al consultar las noticias criminales en las cuales intervienen los señores Pedro y Mario, así como el estado de dichas actuaciones. En el segundo documento se pronuncia sobre el traslado de las pruebas. En el tercer documento suministró un enlace electrónico para acceder a los expedientes penales. Y, en el cuarto documento, se pronunció nuevamente sobre el traslado probatorio.

39. Respuesta de la UIA de la JEP. Esta unidad envió dos documentos. En el primer documento presentó algunas consideraciones sobre el trámite de calificación del riesgo y aportó los expedientes administrativos correspondientes a la evaluación del riesgo y determinación de las medidas de protección dispuestas en favor de los señores Pedro y Mario. En el segundo documento se pronunció sobre el traslado probatorio.

40. Respuesta del señor Pedro y silencio del señor Mario. El señor Pedro presentó dos documentos. En el primero, remitido por correo electrónico del 16 de agosto de 2022, presenta su respuesta al auto de pruebas. En el segundo, remitido por la misma vía el 8 de septiembre de 2022, se pronunció sobre el traslado probatorio.

41. Las intervenciones y respuestas proporcionadas al auto de pruebas serán retomados por la Sala, en lo pertinente, para el análisis del caso concreto.

CONSIDERACIONES

A. Competencia

42. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro de los expedientes T-8.596.729 y T-8.697.931, de acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución, así como en los artículos 33 y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991. Lo anterior, en concordancia con el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2017, que adicionó un título transitorio a la Constitución, en cuyo artículo 8 se establece que las sentencias de revisión sobre los fallos de tutela interpuestas en contra de los órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz serán proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

B. Análisis sobre la procedencia de la acción de tutela

43. En primer lugar, la Sala debe determinar si las acciones de tutela objeto de revisión cumplen con los requisitos de procedibilidad previstos en el Decreto 2591 de 1991. En caso de que ello sea así, procederá a plantear el caso, definir el problema jurídico y exponer el esquema para resolverlo.

44. Dado que en ambos casos las tutelas no se dirigen en contra de providencias judiciales, sino en contra de actos administrativos dictados por la UIA de la JEP, el análisis de procedencia se centrará en los requisitos exigibles en esta hipótesis y no en los que corresponderían si se tratara de auténticas providencias judiciales. Por tanto, de entrada, la Sala debe advertir que ninguna de las actuaciones de la UIA de la JEP, en el contexto de los casos sub examine tiene la condición de ser una actuación judicial, sino que, por el contrario, se trata de actuaciones exclusivamente administrativas.

45. La legitimación por activa. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela constituye un instrumento de defensa judicial, preferente y sumario, al cual tiene la posibilidad de acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades y, excepcionalmente, de los particulares, en aquellos casos previstos en la ley. En concordancia, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que están legitimados para ejercer la acción de tutela: (i) la persona vulnerada o amenazada en sus derechos, por sí misma; (ii) a través de un representante (como ocurre en el caso de los menores o de quien designa un apoderado judicial); (iii) mediante agencia oficiosa (cuando el titular del derecho no esté en condiciones de promover su propia defensa); y (iv) por conducto tanto del defensor del pueblo como de los personeros municipales (cuando el titular del derecho se lo solicite o esté en situación de desamparo e indefensión).

46. En los dos expedientes objeto de revisión, la legitimación por activa de los actores se encuentra acreditada. Esto en la medida en que, en los dos casos, la solicitud de amparo fue presentada personalmente por cada uno de los interesados en la protección de sus derechos a la vida y la seguridad personal. No obstante, la Sala debe realizar dos anotaciones al respecto. La primera, es que el actor en el expediente T-8.596.729 invocó adicionalmente el derecho a la igualdad, por lo cual también estaría legitimado por activa frente a esta

pretensión. La segunda, es que en el expediente T-8.697.931 el actor invocó además la protección del derecho “a la verdad de las víctimas”, prerrogativa respecto de la cual se estima que carece de legitimación en la causa por activa, pues sumado a que él no ostenta la calidad de víctima ante la jurisdicción especial para la paz, se trata de un planteamiento genérico de acuerdo con el cual las acciones u omisiones de la entidad demandada lesionarían los derechos de todas las víctimas, lo cual excede los supuestos fácticos expuestos en la acción de tutela.

47. La legitimación por pasiva. En contraste, la legitimación por pasiva se refiere a “(...) la capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues [es quien] está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, una vez se acredite la misma en el proceso.”

48. De este modo, en los dos casos se encuentra acreditada la legitimación en la causa por pasiva respecto de la UIA de la JEP, dado que las acciones de tutela fueron presentadas en contra de sus actuaciones, como dependencia encargada de efectuar el estudio de riesgo y determinar las medidas de protección que deben adoptarse en favor de las víctimas, testigos y demás intervinientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz. Esta competencia de la accionada se trata en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, punto 5.1.2. (Justicia), capítulo III, numeral 51, literal b, y se establece en los artículos 17 y 87 literal b) de la Ley 1957 de 2019, Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.

49. La inmediatez. La naturaleza de recurso preferente y sumario que caracteriza a la acción de tutela exige que quien demanda la protección de sus derechos por esta vía excepcional, acuda a ella dentro de un término razonable. Si bien esta Corte ha precisado que la acción de tutela no puede estar sometida a un término de caducidad, esto no implica que pueda ser promovida en cualquier tiempo. De esta manera, corresponderá al juez de tutela, en cada caso, analizar la razonabilidad del lapso transcurrido entre el hecho generador de la vulneración alegada y la presentación de la acción de tutela para determinar si se cumple con este requisito.

50. En los casos objeto de revisión, la Sala constata que las acciones de tutela fueron ejercidas de manera oportuna. En el expediente T-8.596.729, el recurso de reposición

presentado por el señor Pedro en contra de la Resolución N°0405 de 2021 fue declarado extemporáneo por la UIA de la JEP mediante la Resolución N°0463 del 24 de noviembre de 2021, por lo que, entre este hecho, que señala como vulnerador de sus derechos fundamentales, y la presentación de la acción de tutela el 14 de enero de 2022, transcurrieron menos de dos meses. Este lapso, dadas las circunstancias del caso, es razonable.

51. De igual manera ocurre en el expediente T-8.697.931. Aunque se trata de varios hechos y actos administrativos proferidos entre septiembre de 2020 y septiembre de 2021 que, en conjunto, constituirían la vulneración de derechos alegada por el señor Mario, la Sala estima que la inmediatez debe analizarse de cara a la última de estas actuaciones administrativas y al incidente de seguridad denunciado por el actor como consecuencia del retiro de las medidas de protección. En efecto, mediante la Resolución N°355 del 22 de septiembre de 2021, la entidad accionada dispuso la finalización del esquema de seguridad asignado al señor Mario. En contraste, según manifestó el actor, el 24 de noviembre de 2021 fue retenido por un grupo de personas que pretendían acabar con su vida, como retaliación por su comparecencia ante la Jurisdicción Especial para la Paz. Entre la expedición del citado acto administrativo y la presentación de la acción de tutela transcurrieron aproximadamente dos meses, al tiempo que entre el incidente de seguridad -que el actor atribuye a la ausencia de medidas de protección- y la solicitud de amparo transcurrieron apenas dos días, pues la solicitud de amparo fue presentada el 26 de noviembre siguiente, lo cual impone concluir que también se cumple el requisito de inmediatez.

52. La subsidiariedad. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.” En tal sentido, en primer lugar, el juez de tutela debe verificar la existencia de otros mecanismos de defensa judicial en el ordenamiento jurídico, para establecer si quien pretende el amparo cuenta con la posibilidad de procurar la garantía de sus derechos al interior del procedimiento ordinario. De comprobar la existencia de otro u otros medios de defensa judicial, le corresponderá evaluar si estos resultan idóneos y eficaces para garantizar de forma oportuna la protección de los derechos fundamentales invocados, de cara a las circunstancias particulares en que se encuentre el demandante. Sumado a ello, la acción de tutela también será procedente siempre que se acredite su interposición como mecanismo

transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

54. En lo meramente formal, las decisiones del director de la UIA de la JEP son actos administrativos, porque 1) no son proferidas por una autoridad en ejercicio de función jurisdiccional, 2) no se dictan en el marco de un proceso judicial y 3) no hacen tránsito a cosa juzgada. De hecho la autoridad que las profiere no es aquella que tiene a su cargo el trámite de procesos judiciales.

55. En lo material, no se trata de una decisión que esté sujeta a reserva judicial, valga decir, una decisión que sólo pueda tomar una autoridad judicial. Pese a ello, las decisiones del director de la UIA de la JEP pueden afectar derechos fundamentales, como se plantea por los dos actores en los procesos sub examine.

56. La Sala considera oportuno distinguir, como ya lo hizo en la Sentencia C-080 de 2018, entre las funciones de investigación y acusación que los fiscales de la UIA de la JEP, que tienen carácter jurisdiccional, y las decisiones del director de esta unidad, dictadas en el trámite de calificación del riesgo y adopción de medidas de protección, que tienen carácter administrativo. Esta precisión es importante de cara al análisis sobre la subsidiariedad, porque, al dirigirse la tutela contra actos administrativos, es evidente que existen otros medios, que pueden calificarse como ordinarios, para controvertir tales decisiones. En efecto, respecto de ellas existen medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo como la nulidad simple y la nulidad y restablecimiento del derecho.

57. Dada la existencia de los anteriores medios ordinarios de defensa, la Subsección Quinta de Tutelas de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, que fue el juez de tutela de única instancia en el caso del señor Pedro, mediante providencia del 1º de febrero de 2022, decidió declarar improcedente la acción de tutela. Como puso de presente esta autoridad judicial, en el trámite del proceso contencioso administrativo existe la posibilidad de someter a control de legalidad tales actos administrativos, e incluso existe la posibilidad de solicitar medidas cautelares respecto de ellos.

58. Frente al anterior razonamiento, que parte de fundamentos objetivos y sólidos, la Sala debe destacar que su jurisprudencia en vigor, dada por varias salas de revisión y hasta ahora no contradicha en casos en los que se analizaba el trámite de determinación del riesgo y adopción de medidas de protección por parte de la UNP, ha sido la de que en casos en los

cuales se discute la actuación de entidades encargadas de determinar el nivel de riesgo y adoptar medidas de protección en favor de personas que son objeto de amenazas o escenarios de victimización, particularmente en aquellos eventos en los cuales se discute la disminución o finalización de medidas de protección previamente adoptadas en su favor, “resulta irrazonable exigir a estas personas que expongan su caso ante el juez contencioso, cuando lo que se encuentra en discusión es la vida misma.” La regla fue sintetizada de la siguiente manera en la Sentencia T-388 de 2019.

“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 personal.’”

59. En casos similares a los que ahora ocupan la atención de la Sala, este Tribunal ha sostenido también que la acción de tutela resulta procedente “como amparo definitivo en este tipo de procesos”, para invocar la protección de los derechos fundamentales a la vida, seguridad personal, integridad física y debido proceso administrativo frente a decisiones de la Unidad Nacional de Protección, en el marco de la determinación del riesgo y la adopción de medidas de protección.

60. Sobre este aspecto, en la Sentencia SU-020 de 2022 que, entre otras cosas, declaró el Estado de Cosas Inconstitucional por el bajo nivel de incumplimiento 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 familiares y de quienes integran el nuevo partido político Comunes, la Sala fijó un estándar de subsidiariedad para

analizar casos con contornos similares a los que ahora ocupan su atención. En esa ocasión se cuestionaba el cumplimiento del requisito de subsidiariedad de acciones de tutela que pretendían controvertir actos administrativos proferidos por la Unidad Nacional de Protección en los cuales se valoraban, de manera imprecisa, los niveles de riesgo que tenían personas que se encontraban en proceso de reincorporación. Al respecto, la Sala señaló que la acción de tutela era procedente para invocar la protección de los derechos a la vida, la seguridad personal, la integridad física y el debido proceso administrativo frente a las decisiones adoptadas por la UNP. Para la Sala, se trata de importantes antecedentes para valorar si se cumple el requisito de subsidiariedad en los casos que son objeto de revisión.

61. Ahora bien, vale precisar que lo que se discute a través de la acción de tutela en estos casos, más allá de la legalidad de los actos administrativos, es si la decisión administrativa de disminuir y, a la postre, finalizar con dichas medidas, desconoce o no los derechos fundamentales de los actores. Frente a estas decisiones, ambos actores argumentan que los riesgos para su vida e integridad personal y para las de sus familias se mantienen e incluso han aumentado debido a su participación en la jurisdicción especial para la paz.

62. En vista de lo anterior, la Sala advierte que en el caso de los señores Pedro y Mario los medios ordinarios de defensa -acciones de nulidad, así como de nulidad y restablecimiento del derecho- carecen de idoneidad, pues tienen como objetivo principal examinar la legalidad de los actos administrativos y, en atención a ello, no permiten abordar en toda su dimensión constitucional la protección de los derechos fundamentales que reclaman los actores. Entre otras cosas, porque las evaluaciones sobre el nivel de riesgo y la adopción de medidas de protección tienen una vigencia temporal determinada, regularmente de entre seis y doce meses, lo cual supone un inconveniente para analizar la eventual vulneración de derechos como el debido proceso, la seguridad e integridad personales a lo largo del tiempo, como lo proponen los actores. Además, porque a partir de los argumentos formulados por aquellos, y más allá de sus discrepancias de fondo con la motivación de los diferentes actos administrativos, es posible inferir de manera preliminar la ocurrencia de incidentes de seguridad o amenazas que muestran la existencia de un eventual riesgo de cara a la transgresión de los derechos fundamentales invocados.

63. De otra parte, la Sala también advierte que dichos medios de defensa carecen de eficacia porque el trámite ordinario supone el transcurso de un tiempo prolongado hasta su

resolución, en el cual puede concretarse el riesgo que, prima facie, se cierne sobre los derechos fundamentales de los actores. Como ha quedado probado, en los dos procesos que ocupan la atención de la Corte la UIA de la JEP había adoptado previamente medidas de protección en favor de los señores Pedro y Mario, las cuales fueron dadas precisamente por considerar que ellos tenían un nivel extraordinario de riesgo, que las hacían necesarias, pues se encontraban ante una situación de seguridad grave e inminente. Adicionalmente, no puede pasarse por alto que las víctimas, testigos y demás intervinientes ante la JEP, en especial los comparecientes, hacen parte de un grupo poblacional con una amenaza a su seguridad personal que debe analizarse de manera diferenciada al común de la población. Esto es así, debido a que, por asumir un rol procesal activo en la justicia transicional o develar información relevante para la solución de los procesos judiciales que allí se adelantan, pueden ver seriamente afectada su integridad y seguridad personal.

64. Finalmente, es preciso anotar que, como se indicó en los antecedentes de esta decisión, el señor Pedro no presentó de forma oportuna el recurso de reposición en contra de la Resolución N°0405 de 2021, mediante la cual la UIA de la JEP dispuso la disminución del esquema de protección asignado, por lo cual este fue declarado extemporáneo mediante la Resolución N°0463 del 24 de noviembre de 2021. Sin embargo, esta situación no afecta la procedibilidad del amparo. De un lado, porque no es adecuado entender que el recurso de reposición en contra de dichas decisiones constituía un medio eficaz para proteger los derechos invocados. Y, de otro, porque de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 76 y 161 de la Ley 1437 de 2011 este recurso ni siquiera es obligatorio para acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo que no sería exigible a los actores haber agotado este medio de defensa.

65. Por tanto, la Sala concluye que ambas acciones de tutela superan el requisito de subsidiariedad porque los mecanismos ordinarios carecen de idoneidad y eficacia para debatir de forma adecuada e integral la protección de los derechos fundamentales invocados en este asunto. Especialmente, dadas las situaciones de seguridad en las cuales se encuentran los actores, quienes insisten en que los riesgos para su vida e integridad personal y para las de sus familias se mantienen e incluso han aumentado luego de los diferentes actos administrativos adoptados por la UIA de la JEP.

66. De la anterior conclusión, se siguen dos corolarios. El primero es el de que en los dos

casos acumulados la acción de tutela constituye el mecanismo judicial apropiado y definitivo para estudiar si se vulneraron o no los derechos fundamentales invocados por los actores. El segundo es el de que la Sentencia de la Subsección Quinta de Tutelas de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, que había declarado improcedente la acción de tutela del señor Pedro, deberá revocarse para, en su lugar, tomar una decisión de fondo en cuanto a otorgar o negar el amparo solicitado.

C. Presentación de los casos, planteamiento del problema jurídico a resolver y esquema de solución

a) Presentación de los casos

67. Pedro, actor en el proceso de tutela T-8.596.729, intervino como testigo ante la JEP y ha denunciado la vinculación de miembros activos y en retiro del Ejército Nacional, en el marco del Caso 03, adelantado por esa jurisdicción sobre “[a]sesinatos y desapariciones forzadas ilegítimamente presentados como bajas en combate por agentes del Estado.” Por su parte, Mario, actor en el proceso de tutela T-8.697.931, es un compareciente ante esa jurisdicción que fue condenado por la jurisdicción ordinaria debido a su responsabilidad en el homicidio de una persona presentada por miembros del Ejército Nacional como muerta en un combate. Dentro de su proceso de sometimiento a la justicia transicional ha manifestado que presentará información sobre los coautores de este hecho y sobre los vínculos de diferentes miembros del Ejército y la Policía Nacional con grupos paramilitares para la ejecución de homicidios selectivos, tráfico de materiales de guerra y narcóticos.

68. Inicialmente, los dos actores habían sido calificados por la UIA de la JEP con un nivel de riesgo extraordinario, por lo que les había asignado esquemas de protección. No obstante, esa entidad determinó a través de estudios técnicos que sus situaciones de riesgo habían disminuido con el paso del tiempo (en el caso de Pedro) o debido al paso del tiempo sumado a la no credibilidad de la amenaza en su contra y al incumplimiento de los compromisos adquiridos por el compareciente ante la JEP (en el caso de Mario). En consecuencia, en el caso del señor Pedro, dispuso la reducción del esquema de seguridad y, según informó éste durante el trámite de revisión, su desmonte definitivo. Respecto del señor Mario, dispuso inicialmente la disminución del esquema y, finalmente, su retiro definitivo. De acuerdo con la accionada, en los dos casos no se acreditó que se tratara de amenazas graves y verificables

que ameritaran mantener los esquemas de protección inicialmente adoptados.

69. En consecuencia, los señores Pedro y Mario acudieron a la acción de tutela, puesto que aseguran seguir siendo objeto de amenazas en contra de su vida y la de sus familias, lo cual estiman lesivo de sus derechos fundamentales a la vida y la seguridad personal. Particularmente, el señor Pedro adujo que, además de los derechos fundamentales a la vida y la seguridad personal, las actuaciones de la UIA de la JEP lesionan su derecho a la igualdad. Sin embargo, no precisó en que consistía el supuesto trato desigual otorgado por la entidad accionada ni la Sala advierte que los hechos puestos en conocimiento de la Corte encierren un verdadero litigio sobre la garantía del derecho fundamental a la igualdad, por lo cual no se considera pertinente abordar de fondo esta discusión.

70. A este respecto, vale anotar que el derecho subjetivo a la igualdad ha sido comprendido por la jurisprudencia como la prohibición general de discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, así como el mandato de desplegar medidas concretas para lograr la igualdad de trato respecto de grupos tradicionalmente discriminados o marginados; y de proteger a aquellas personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta por razón de su condición económica, física o mental, al tiempo que sancionar los maltratos y abusos en su contra.

71. Con todo, el concepto de igualdad carece de un contenido material específico, pues “a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana, sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado.” De esta ausencia de un contenido material específico, ha resaltado la jurisprudencia constitucional, se desprende su característica más importante: ser un concepto relacional o comparativo. Esto implica, en otras palabras, que el rasgo esencial de la igualdad es su constatación a través de comparar dos personas o situaciones. Es por esto que en el caso propuesto por el señor Pedro no se advierte la existencia de elementos que permitan delimitar el problema jurídico dentro de la eventual vulneración del derecho fundamental a la igualdad.

72. En contraste, como se sostuvo al efectuar el análisis de subsidiariedad, lo que se discute a través de la acción de tutela en los dos casos, más allá de la controversia sobre la legalidad de los actos administrativos, es si las decisiones administrativas de disminuir y, a la postre,

finalizar con las medidas de protección con que contaban los actores desconoce o no sus derechos fundamentales. Esto implica, a juicio de la Sala, la necesidad de abordar la eventual vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo.

73. Sobre el particular, la Sala conoció que el señor Pedro señala haber denunciado ante la Fiscalía General de la Nación varios hechos ocurridos con posterioridad a la presentación de la tutela en los cuales relata que su hija recibió una llamada amenazante, unas personas intentaron ingresar a la vivienda de su progenitora, advirtió seguimientos a su escolta por parte de vehículos sospechosos y la intervención de su línea telefónica. Con todo, asegura que puso de presente estos hechos ante la UIA de la JEP para solicitar que se restableciera su esquema de seguridad con un vehículo blindado, pero la accionada no los tuvo en cuenta y decidió desmontar de manera definitiva las medidas de protección con las que contaba, mediante la Resolución N°083 del 29 de marzo de 2022. En contra de esta resolución el actor presentó recurso de reposición, pero la UIA de la JEP decidió confirmarla a través de la Resolución N°190 del 8 de junio de 2022.

74. En contraste, en el caso del señor Mario la solicitud de tutela sostiene que el 24 de noviembre de 2021, luego de que la UIA de la JEP decidiera finalizar el esquema de protección que tenía asignado, fue retenido por un grupo de personas que pretendían acabar con su vida como retaliación por su comparecencia ante la Jurisdicción Especial para la Paz. Sin embargo, no se cuenta con información adicional sobre su situación dado que no dio respuesta a las solicitudes probatorias realizadas por la Corte.

75. Con fundamento en lo expuesto, dado que en ambos casos hay circunstancias semejantes y los actores cuestionan en general la motivación de los diferentes actos administrativos adoptados por la accionada, corresponde a la Sala determinar si la UIA de la JEP, en su calidad de autoridad responsable de brindar protección a las víctimas, testigos y demás intervinientes ante la JEP, vulnera o no los derechos fundamentales a la vida (art. 11 CP), el debido proceso administrativo (art. 29 CP) y a la seguridad e integridad personal (innominado art. 94 CP) de un interviniente cuando decide disminuir o finalizar su esquema de seguridad, fundando su decisión en argumentos como que los reportes de las autoridades sobre las amenazas, el incumplimiento del interviniente de sus obligaciones en el régimen de condicionalidad, la falta de convocatoria a diligencias judiciales o la no priorización de los casos en los cuales participa no permiten determinar la existencia de un riesgo

extraordinario, pese a que el interviniente insiste en la existencia del mismo y de un peligro inminente.

c) Esquema de solución

76. Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala abordará el siguiente esquema. En primer lugar, estudiará el deber de protección a las víctimas, testigos e intervinientes ante la JEP, como un mandato imperativo del Estado Social y Democrático de derecho. En segundo lugar, describirá la ruta ordinaria de protección a cargo de la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz, así como las obligaciones que de allí se derivan. En tercer lugar, reiterará su jurisprudencia en relación con el debido proceso administrativo en el trámite de calificación del riesgo y adopción de medidas de protección. Por último, con fundamento en los anteriores elementos de juicio, analizará y resolverá dicho problema en los casos concretos.

El deber de protección a las víctimas, testigos e intervinientes ante la JEP como un mandato imperativo del Estado Social y Democrático de derecho

77. La Constitución Política establece, en su artículo 2°, que uno de los fines esenciales del Estado es “asegurar la convivencia pacífica”, por lo cual “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.” En línea con ello, el artículo 11 ibidem dispone que “el derecho a la vida es inviolable”, al tiempo que el artículo 12 ibid. señala que “nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.” Se trata, en esencia, de algunos de los deberes que le asisten al Estado en materia de protección de los derechos humanos a la vida y la seguridad, derivados de la Constitución y los tratados de derechos humanos suscritos por Colombia.

78. Cuando la persona objeto de la amenaza es una víctima, testigo o interviniente ante la Jurisdicción Especial para la Paz su protección involucra una serie de derechos y principios que, de no garantizarse en debida forma, comprometerían la legitimidad del sistema democrático. Esto es así, porque aunque no se trata de un grupo poblacional que pueda catalogarse en estricto sentido como minoritario, se encuentra sometido a riesgos desproporcionados, en razón al rol social que desarrolla con ocasión de su vínculo con la

justicia transicional.

79. Luego de un enfrentamiento armado de más de cincuenta años entre el Estado y la guerrilla de las Farc-EP, el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera reconoció que satisfacer los derechos de las víctimas del conflicto a la verdad, la justicia y la reparación es uno de los ejes transversales de lo pactado. Por ello, en el punto 5 del acuerdo se aludió a un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, dentro del cual se incluía a la Jurisdicción Especial para la Paz, como un mecanismo judicial de investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas durante el conflicto.

80. A este respecto es preciso anotar que el artículo 27 de la Ley 1957 de 2019 dispone que “[l]a responsabilidad de los destinatarios del SIVJRNR no exime al Estado de su deber de respetar y garantizar el pleno goce de los derechos humanos y de sus obligaciones, conforme al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.” Antes bien, debido al contexto de justicia transicional en el cual se inscribe la participación judicial de las víctimas, testigos e intervinientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz, el deber de garantizar su seguridad personal es reforzado y adquiere especial relevancia de cara a la satisfacción del conjunto de sus derechos.

81. En la Sentencia C-080 de 2018, al estudiar la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 1957 de 2017, Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, la Corte se pronunció sobre la prevalencia del principio de protección de las víctimas, testigos y demás intervinientes ante la JEP, como garantía de sus demás derechos fundamentales. En esa oportunidad, la Sala destacó que:

“este principio de protección tiene una especial relevancia en los regímenes especiales de transición hacia la paz, en este caso en la Jurisdicción Especial para la Paz. El Estado está en la obligación de asegurar los derechos de los procesados, testigos, víctimas e intervinientes, a la vida y a la seguridad, en particular si los mismos se ponen en riesgo como consecuencia del proceso penal en el que se quiere superar la impunidad respecto de infracciones al DIH, graves violaciones a los derechos humanos, crímenes de guerra, genocidios y delitos de lesa humanidad, que van a ser objeto de procesamiento. Así, el Estado debe proteger a quienes

enfrenten riesgos de seguridad que puedan surgir por responsabilidad de quienes no están interesados en el esclarecimiento de la verdad y la realización de justicia. En tal situación, si no se garantiza dicha protección, se prolonga la impunidad, por lo que la protección de las partes e intervinientes es una medida para garantizar el acceso a la justicia. De otra parte, y por encima de cualquier interés, el Estado está en la obligación de proteger la vida y seguridad de todas las personas, impedir su revictimización y garantizar la no repetición de los hechos del conflicto armado.

“Particularmente, en relación con el tema de la protección de las víctimas, cuya máxima garantía posible de sus derechos es el centro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición –SIVJRNR–, la jurisprudencia de esta Corporación ha expuesto en reiterados pronunciamientos la obligatoriedad del Estado de brindarles medidas idóneas, adecuadas y eficaces de protección de su vida y seguridad personal, ya que por el hecho de denunciar infracciones al DIH, graves violaciones a los derechos humanos, delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio, entre otros, como desplazamientos, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, despojos de tierras y otros graves delitos, se pueden ver expuestas a su revictimización.”

82. Paralelamente, mediante la Sentencia interpretativa 05 del 17 de mayo de 2023, la Sección de Apelaciones de la JEP se refirió al concepto de selección negativa y al régimen de condicionalidad estricto contemplado para los comparecientes ante esa jurisdicción. En cuanto a este primer concepto, señaló que por selección negativa se entienden aquellos casos en los que una persona que se somete a la competencia de dicho tribunal transicional no es incluida dentro de los casos priorizados por la sala de reconocimiento pues no alcanzó un rol esencial en las conductas estudiadas en los macrocasos. Es decir, se trata de personas que no tuvieron una participación determinante en la generación, desarrollo o ejecución de los patrones de macrocriminalidad identificados por dicha sala y en consecuencia no son considerados como máximos responsables.

83. Con todo, la citada providencia precisó que los comparecientes no seleccionados no agotan sus obligaciones ante la JEP y ante las víctimas por la circunstancia de no ser incluidos como máximos responsables en algunos de los macrocasos. Así, señaló que: (i) los comparecientes no seleccionados como máximos responsables tienen un rol determinante en el componente restaurativo del sistema pues pueden participar eventualmente en los

procesos de resarcimiento del daño y el restablecimiento del valor moral de las víctimas; (ii) como parte del régimen de condicionalidad estricta ante la JEP diferentes comparecientes no seleccionados pueden converger en un mismo proceso de formulación y desarrollo de un proyecto de Trabajo, Obra y Actividad con Contenido Reparador-Restaurador (TOAR) que es el componente básico de sistema de sanciones propias de la jurisdicción; (iii) de acuerdo a lo señalado por el artículo 141 de la Ley Estatutaria de la JEP es perfectamente viable que los comparecientes no seleccionados por la Sala de Reconocimiento puedan presentar ante la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (encargada del régimen de condicionamiento y beneficios de los miembros de la Fuerza Pública) un proyecto detallado, individual o colectivo de contribuciones a la reparación; y (iv) el otorgamiento del tratamiento definitivo no sancionatorio del régimen de beneficio de la JEP está supeditado a una contraprestación por parte de los comparecientes no seleccionados y que se materializa en la condición de que este tipo de beneficiarios cumplan con su deber de reparar a las víctimas.

84. Bajo estas circunstancias, la Sala advierte que la UIA de la JEP se encuentra en la obligación de desarrollar todas las acciones preventivas y de protección para preservar la vida de aquellos comparecientes que, aunque no hacen parte de los procesos priorizados por la JEP, si pueden eventualmente aportar una verdad novedosa o participar de los procesos de reparación de las víctimas. Esto es importante pues se trata de la materialización de la regla contenida en el párrafo del artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2017, el cual dispone que en todos los procesos de la JEP se debe garantizar el principio de centralidad de las víctimas.

85. A partir de lo anterior es posible concluir que la satisfacción de los derechos de las víctimas en el sistema de justicia transicional desarrollado por la JEP no se limita a la garantía de su propia seguridad personal, pues el adecuado funcionamiento de los mecanismos judiciales y la participación de los testigos y comparecientes también tiene incidencia en el esclarecimiento de la verdad y la obtención de garantías de no repetición. Por ello, la garantía de la seguridad personal de los testigos y comparecientes ante la JEP no solo impacta en la protección de los derechos individuales de estos últimos, sino que también contribuye a realizar los derechos de las víctimas, y de la sociedad colombiana en su conjunto, a conocer la verdad plena de lo sucedido durante el conflicto armado interno y a evitar que los crímenes cometidos en este contexto queden impunes.

86. De este modo, el Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad personal de las

víctimas, testigos e intervinientes ante la JEP y brindar las condiciones mínimas para su participación efectiva en el componente de justicia del SIVJNR, pues cuando se obstaculiza por acción u omisión el acceso a la verdad, justicia y reparación de las víctimas la afectación generada se proyecta hacia el conjunto de la sociedad y, con ello, se pone en entredicho la vigencia de un verdadero orden democrático justo.

87. Por otra parte, la jurisprudencia de esta Corte ha sido reiterada y pacífica en lo que se refiere a las obligaciones de las autoridades de cara a la garantía del derecho a la seguridad personal. Por ejemplo, en la Sentencia T-719 de 2003, la Corte se pronunció sobre una tutela interpuesta por la compañera permanente de un desmovilizado que fue asesinado sin que recibiera protección a tiempo por parte del Estado. A partir de esa oportunidad, y de manera reiterada, la jurisprudencia ha precisado que las autoridades tienen a su cargo, al menos, las siguientes siete obligaciones:

“(i) identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados; (ii) valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado; (iii) definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice; (iv) asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz; (v) evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución; (vi) dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos; y, finalmente, (vii) la prohibición de adoptar decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas.”

88. De acuerdo con el citado desarrollo jurisprudencial, estas obligaciones han sido consideradas como parte fundamental del derecho a la seguridad personal y base para el ejercicio institucional encaminado a garantizar este derecho. La identificación del riesgo, su valoración rigurosa y la adopción de medidas idóneas para contenerlo pueden sintetizar un mínimo estándar de debida diligencia que deben observar las entidades estatales encargadas de brindar protección a determinados grupos poblacionales.

89. En la citada Sentencia T-719 de 2003, la Corte también decantó la existencia de cuatro niveles de riesgo: mínimo, ordinario, extraordinario y extremo. Reservando la obligación de las autoridades de brindar medidas de atención y protección reforzada a las personas sólo respecto de los niveles de riesgo extraordinario y extremo. Al respecto, la Sala efectuó la siguiente descripción:

“Para establecer si un riesgo puesto en conocimiento de las autoridades tiene una intensidad suficiente como para ser extraordinario, el funcionario correspondiente debe analizar si confluyen en él algunas de las siguientes características: (i) debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico; (ii) debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas; (iii) debe ser presente, esto es, no remoto ni eventual; (iv) debe ser importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor; (v) debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable; (vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso; (vii) debe ser un riesgo excepcional, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la generalidad de los individuos; y (viii) debe ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo. En la medida en que varias de estas características concurren, la autoridad competente deberá determinar si se trata de un riesgo que el individuo no está obligado a tolerar, por superar el nivel de los riesgos sociales ordinarios, y en consecuencia será aplicable el derecho a la seguridad personal; entre mayor sea el número de características confluyentes, mayor deberá ser el nivel de protección dispensado por las autoridades a la seguridad personal del afectado. Pero si se verifica que están presentes todas las citadas características, se habrá franqueado el nivel de gravedad necesario para catalogar el riesgo en cuestión como extremo.”

90. A esta caracterización, en la Sentencia T-469 de 2020, la Corte agregó dos requisitos adicionales para determinar que, en presencia de todas las citadas particularidades, el riesgo es extremo, a saber: “(i) que el riesgo sea grave e inminente, y (ii) que esté dirigido contra la vida o la integridad de la persona, con el propósito evidente de violentar tales derechos.” Cuando se reúnen estas características adicionales y se determina que el nivel de amenaza es extremo, explicó la Sala, será exigible de forma inmediata la intervención del Estado para preservar los derechos fundamentales a la vida e integridad personal.

La ruta ordinaria de protección a cargo de la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz

91. En el punto 5.1.2 del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera se acordó la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz como componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. A su vez, en el capítulo III de este apartado del acuerdo se describen los órganos que hacen parte de la JEP, entre ellos, la Unidad de Investigación y Acusación, cuya labor principal es satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia cuando no haya reconocimiento colectivo o individual de responsabilidad por parte de los comparecientes. Adicionalmente, en el párrafo 51 literal b) de esta sección, se establece como una de las funciones específicas de la UIA de la JEP “decidir las medidas de protección aplicables a víctimas, testigos y demás intervinientes”, en garantía de sus derechos fundamentales a la vida y seguridad personal.

92. Como se anotó en el apartado anterior, este mandato fue desarrollado por el legislador a través de la Ley 1957 de 2019, Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, en sus artículos 17 y 87 literal b). En esta medida se está ante un mandato legal, que resulta vinculante para las autoridades.

93. Como la JEP y sus órganos, en especial la UIA, no cuentan con la capacidad logística y operativa necesaria para materializar dichas medidas, estas se prestan a través de convenios interadministrativos con la Unidad Nacional de Protección, quien lleva a cabo las labores de protección en el terreno. Al respecto, la Sala estima oportuno poner de presente que la misión encomendada a la UIA de la JEP tiene un rol fundamental en la garantía de los derechos a la vida y seguridad personal de las víctimas, testigos e intervinientes ante la JEP. Si bien los fenómenos de violencia son complejos, esta autoridad tiene la responsabilidad de brindar protección efectiva a las víctimas, testigos y demás intervinientes ante la JEP, que estén en situación de riesgo.

94. Estando clara la misión de la UIA de la JEP y, por tanto, su responsabilidad, es necesario profundizar en el modo en que se cumple con aquella. En su intervención ante la Corte, el Director de la UIA de la JEP señaló que, con el propósito de desarrollar los procesos de análisis, evaluación del riesgo y recomendación de medidas de protección, incluido su seguimiento, a través de la Resolución N°283 de 2018, se creó el Grupo de protección a

víctimas, testigos y demás intervinientes al interior de esa unidad. Asimismo, que mediante la Resolución N°1004 de 2019 se creó el Comité de evaluación del riesgo y definición de medidas de protección, encargado de evaluar y discutir los análisis para sugerir al Director de la UIA de la JEP la adopción de medidas de protección respecto de los beneficiarios del programa.

96. Posteriormente, describió las etapas del proceso de valoración del riesgo de la siguiente manera: (i) asignación al fiscal líder del Grupo de protección a víctimas, testigos y demás intervinientes, quien asume el conocimiento de la solicitud y ordena las actividades investigativas que debe desarrollar el analista; (ii) selección aleatoria del analista de riesgo, quien ejecutará la orden de trabajo emitida por el fiscal; (iii) realización de las actividades para la verificación del riesgo, en las que se incluye la entrevista al evaluado y la contrastación de la información aportada; (iv) emisión de un informe de ponderación, en el cual el analista presenta ante el Comité de evaluación del riesgo y definición de medidas de protección sus conclusiones y recomendaciones con base en el resultado de la aplicación de la herramienta técnica de valoración del riesgo; (v) en caso de concluirse que el evaluado puede ser objeto del programa, así como la existencia de nexo causal entre el riesgo y su participación ante la JEP, se define si hay lugar a la adopción de una medida cautelar sobre la base de la recomendación del analista; (vi) estas medidas son adoptadas por el director de la UIA de la JEP a través de un acto administrativo; (vii) se realiza la implementación de las medidas de protección y la verificación periódica de su funcionamiento; y (viii) de manera excepcional, el analista puede solicitar al director de la UIA de la JEP la adopción de una medida de protección mientras concluye el análisis del riesgo. Finalmente, destacó que este procedimiento tiene un tiempo promedio de respuesta de entre treinta (30) y cuarenta y cinco (45) días hábiles.

97. Igualmente, subrayó que el artículo 22 de la Ley 1922 de 2018 facultó a las Salas y Secciones de la JEP para adoptar, en cualquier momento de los procesos que adelanten, las medidas cautelares personales que consideren necesarias para “evitar daños a las personas y colectivos”, “la protección de las víctimas y el real restablecimiento de sus derechos.” Al respecto, destacó que en estos casos la UIA de la JEP efectúa el proceso de valoración del riesgo y realiza recomendaciones a la correspondiente Sala o Sección de la JEP para la adopción de las medidas en el ámbito judicial, sin perjuicio de que durante dicho trámite se adopten las medidas de protección de manera oficiosa por parte de esa unidad.

98. En este punto, la Sala estima oportuno precisar que aun con la habilitación legal a los magistrados de las Salas y Secciones de la JEP para adoptar medidas cautelares personales, es el Director de la UIA de la JEP la autoridad administrativa sobre la cual recae la obligación principal de valorar el riesgo y asignar, ajustar o finalizar un esquema o medidas de protección en el marco de la JEP. Lo anterior, porque la facultad de ordenar medidas de protección en el ámbito judicial, establecida en las reglas de procedimiento de esa jurisdicción, es concurrente y no desplaza el mandato fijado a la UIA de la JEP, como autoridad administrativa en la Ley 1957 de 2019, Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. Además, porque el inciso segundo del citado artículo 22 de la Ley 1922 de 2018 dispone que “[e]stas medidas solo recaerán sobre los sujetos procesales de competencia de la JEP, sin perjuicio de los derechos de las víctimas, quienes tendrán prelación sobre los demás actores.” Lo anterior implica que la competencia de los magistrados de las Salas y Secciones de la JEP para adoptar medidas cautelares tiene un ámbito de aplicación menos amplio que el de la UIA de la JEP.

99. Por otra parte, aunque en su intervención ante la Corte el Director de la UIA de la JEP señaló que aportaría un documento con la matriz o instrumento técnico de valoración del riesgo diseñado por esa entidad, el documento no fue remitido. Con todo, la Sala da cuenta de sus componentes en el siguiente cuadro, a partir de su aplicación concreta por parte de la UIA de la JEP para realizar la valoración del riesgo de los actores en cada caso. Este es el instrumento técnico que, desde el año 2020, ha venido empleando la entidad para valorar el riesgo en que se encuentran las víctimas, testigos y demás comparecientes ante la JEP.

100. Este instrumento técnico de valoración del riesgo elaborado y aplicado por la UIA de la JEP prevé tres grupos de análisis. El primero se denomina evaluación de la amenaza y en él se indaga por la realidad de la amenaza, su individualización contra el evaluado, si esta se deriva de su participación ante la JEP y la inminencia del peligro que representa. En el segundo grupo, identificado como situación específica del evaluado, se examina el perfil o visibilidad pública del evaluado, si concurre en su caso uno o más factores diferenciales que acentúen el riesgo, si existen antecedentes de riesgo en su contra, si el contexto en el cual se desenvuelve es hostil y su grado de participación en la JEP. En el tercero se determina la vulnerabilidad del evaluado teniendo en cuenta sus conductas y comportamientos de autocuidado, su permanencia en el sitio de riesgo, la vulnerabilidad en los desplazamientos que debe realizar y, por último, las vulnerabilidad de su núcleo familiar.

Grupo de análisis

Variables de evaluación

1. Evaluación de la amenaza

1. %1.1. Realidad de la amenaza

2. %1.2. Individualidad

3. %1.3. Interés del generador

4. %1.4. Inminencia del peligro

2. Situación Específica del evaluado

1. %1.1. Perfil

2. %1.2. Factor diferencial

3. %1.3. Antecedentes personales

4. %1.4. Contexto

5. %1.5. Grado de participación en la JEP

3. Vulnerabilidad

1. %1.1. Conductas y comportamientos

2. %1.2. Permanencia en el sitio de riesgo

3. %1.3. Vulnerabilidad en los desplazamientos

4. %1.4. Vulnerabilidades marginales del núcleo familiar

(Instrumento de calificación del riesgo, descripción elaborada por la Sala a partir de la información entregada por la UIA de la JEP).

101. De acuerdo con la información extraída de la respuesta de la UIA de la JEP, se advierte que estos tres grupos suman 13 variables de análisis, cuya calificación numérica individual es ponderada en cada grupo. A partir de la suma del valor ponderado de cada grupo, se obtiene la calificación ponderada total del riesgo que va desde 15% hasta 100%. De esta manera, si el nivel del riesgo se encuentra entre 15% y 50% será calificado por el analista como un riesgo ordinario, entre 50,55% y 80% como riesgo extraordinario y, finalmente, si está entre el 80,55% y 100% será determinado como riesgo extremo. Como antes se indicó, con base en este sistema de calificación el Grupo de Protección a Víctimas, Testigos y demás Intervinientes de la UIA de la JEP presenta un informe con recomendaciones sobre las medidas de protección requeridas para que el Comité de Evaluación de Riesgo y Definición de Medidas de Protección de la UIA de la JEP, a su vez, recomiende al Director de la UIA de la JEP la adopción de medidas de protección respecto de los beneficiarios del programa.

102. La Sala no se desconoce que la UIA de la JEP tiene el talento humano y el conocimiento técnico para diseñar la herramienta técnica destinada a establecer el nivel de riesgo de una persona, así como las medidas de protección que deben ser adoptadas para mitigarlo. Además, que esa potestad se desprende del mandato previsto en el artículo 87 de la Ley Estatutaria de la JEP, en tanto faculta a la UIA para “decidir, de oficio o a solicitud de las Salas o Secciones de la JEP, las medidas de protección aplicables a víctimas, testigos y demás intervinientes”. Sin embargo, ello no implica que deba ser la UIA de la JEP la dependencia que al mismo tiempo fije las reglas y los estándares del procedimiento administrativo y los aplique. Y mucho menos implica que las decisiones adoptadas por dicha autoridad, mediante actos administrativos, puedan estar exentas de control judicial, ni ser irrazonables o carentes de una motivación adecuada.

103. Las autoridades judiciales, en este caso los jueces de tutela, no sólo pueden revisar dichos actos administrativos, para establecer si tienen o no un fundamento razonable y adecuado, sino que además pueden dejarlos sin efectos y, de considerarlo necesario, ordenar una nueva evaluación del riesgo. Incluso, cuando las circunstancias así lo exijan, pueden ordenar la continuidad de las medidas de protección mientras se hace la nueva evaluación, cuando se advierta la existencia de una amenaza grave e inminente en contra de los derechos fundamentales del actor.

F. El debido proceso administrativo en el trámite de calificación del riesgo y adopción de

medidas de protección

104. En casos análogos a los que ahora se examinan, la Sala ha analizado las actuaciones de la Unidad Nacional de Protección y ha concluido que una decisión sobre la calificación del nivel de riesgo de una persona “deviene irrazonable en tanto que, por ejemplo, (i) no se apoyó de manera suficiente en los estudios y evaluaciones técnicas de seguridad; (ii) omitió considerar algunos factores de amenaza en el caso concreto; o, (iii) pese a contar con el insumo necesario, el acto administrativo carece de motivación adecuada.” Estos estándares, a juicio de la Corte, resultan igualmente aplicables a los trámites administrativos de calificación del riesgo y determinación de medidas de protección adelantados por la UIA de la JEP, respecto de las víctimas, testigos y demás intervinientes ante esa jurisdicción. Igualmente, resulta exigible que la entidad tenga en cuenta los presupuestos previstos en la Sentencia T-469 de 2020 para establecer si un determinado riesgo tiene la entidad suficiente para ser catalogado como extraordinario.

105. Con todo, la Sala advierte que el rol social que ostentan las víctimas, testigos y demás intervinientes ante la JEP expone a estas personas a un nivel mayor de riesgo que el que deben soportar los demás ciudadanos. Por tanto, de acuerdo con este rol, enfocado en sus aportes a la verdad o la exigencia de los mismos por parte de los comparecientes, el análisis del riesgo que debe desarrollar la UIA de la JEP, aunque puede ser asimilable, debe estructurarse bajo una lógica de valoración que atienda esa situación con criterios particulares para asegurar la vida e integridad de quienes tienen la intención de aportar a la verdad o exigen ante esa jurisdicción la garantía de tal prerrogativa en el contexto del conflicto armado interno. Ello es así, porque el contexto de justicia transicional en el cual se encuentran estas personas excede los criterios y las subreglas generales mediante las cuales entidades como la UNP o la Fiscalía General de la Nación evalúan el riesgo y disponen medidas para atender las situaciones de riesgo de las poblaciones cuya protección está bajo su competencia.

106. Sobre esta base, además, la UIA de la JEP se encuentra en la obligación de informar al solicitante todos los argumentos analizados y usados para calificar el riesgo, así como para adoptar las medidas de protección requeridas. De este modo, para soportar adecuadamente un acto administrativo de esta naturaleza no resulta suficiente la presentación de planteamientos genéricos o en extremo vagos sobre la evaluación de la amenaza, la

situación específica del evaluado y su vulnerabilidad. Tampoco es aceptable, en estos términos, que en la Resolución que se notifica al solicitante solo se haga referencia a las conclusiones presentadas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Definición de Medidas de Protección sobre las medidas a adoptar, puesto que también deben incluirse las razones que soportaron tal decisión.

107. La adecuada motivación de este tipo de decisiones materializa la garantía fundamental al debido proceso, prevista en el artículo 29 de la Constitución, y limita la ocurrencia de eventuales arbitrariedades. Con mayor razón, si se tiene en cuenta que la explicación de las valoraciones efectuadas por la entidad, para calificar el nivel de riesgo debe ser clara, inteligible y libre de contradicciones, respecto de cada una de las 13 variables de análisis previstas en dicho instrumento, con el propósito de que el solicitante pueda conocer la razón de cada una de las calificaciones asignadas por la entidad y controvertir aquellas con las cuales no esté de acuerdo.

108. En la Sentencia T-388 de 2019, la Sala Segunda de Revisión de la Corte sintetizó tres subreglas sobre el contenido y alcance del derecho fundamental al debido proceso dentro de las actuaciones administrativas que valoran el nivel del riesgo y determinan la concesión o finalización de medidas de protección. Aunque estas subreglas han sido construidas en el marco de las actuaciones administrativas de la UNP, la Sala acoge estos criterios y reitera que ellos son análogos al trámite a cargo de la UIA de la JEP e igualmente aplicables. Pueden resumirse de la siguiente forma:

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

“(ii) Seguridad del nivel de riesgo y motivación completa; instrumento para acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. A través del nuevo pronunciamiento se le brinda seguridad a la parte interesada información acerca de su nivel de riesgo y, además, con el análisis de cada uno de los requerimientos manifestados por el solicitante y la motivación

completa de la decisión de la administración, se le dota a éste de un instrumento necesario para acudir ante la jurisdicción (...)

“(iii) Deber de motivación técnica y específica. Las actuaciones administrativas que lleven a cabo estudios de valoración del nivel de riesgo o de las medidas de protección deben estar justificadas en estudios técnicos individualizados y específicos que los fundamenten de manera suficiente y razonable, los cuales solo pueden desconocerse con base en argumentos suficientes que también estén sustentados en conceptos especializados.”

109. Por otra parte, en el ámbito de los procedimientos encaminados a la calificación del riesgo, como se precisó en el Auto 200 de 2007, las autoridades competentes se encuentran en la obligación de brindar particular atención a los casos en los cuales el solicitante de las medidas es un sujeto de especial protección constitucional, como sería el caso de “indígenas, afrocolombianos, personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, mujeres, menores de edad, docentes amenazados, personas con discapacidad, personas con orientación sexual diversa y defensores de derechos humanos, entre otros.” Sobre el particular, la Sala observa que en el instrumento de calificación del riesgo adoptado por la UIA de la JEP se prevé un ítem que evalúa la existencia de factores diferenciales que puedan acentuar el riesgo. No obstante, es deseable que la condición de sujeto de especial protección constitucional del solicitante sea tomada en cuenta de manera transversal al análisis de cada una de las variables de evaluación.

110. Para finalizar este apartado, la Sala considera necesario hacer hincapié en que la UIA de la JEP es la entidad responsable de garantizar la evaluación oportuna del riesgo sobre las víctimas, testigos y demás comparecientes ante la JEP, así como de disponer las medidas de protección pertinentes para evitar la materialización de los riesgos calificados como extraordinarios y extremos. En este contexto, las decisiones que adopte deben respetar la garantía del debido proceso administrativo y, en especial, la carga de presentar una motivación adecuada. Para ello, debe soportar sus decisiones en argumentos técnicos y específicos sobre la situación de seguridad del solicitante que le permitan a este controvertirlos en debida forma, en caso de encontrarse en desacuerdo. Puntualmente, a través de la explicación de las valoraciones efectuadas en cada una de las 13 variables de análisis que prevé el instrumento de calificación del riesgo adoptado.

111. Adicionalmente, la Sala observa que si bien, conforme a la competencia prevista en el artículo 87 de la Ley 1957 de 2019, Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, la UIA de la JEP desarrolló un procedimiento técnico para evaluar el riesgo de la población objeto de calificación y, a partir de ello, determinar las medidas de protección pertinentes, la competencia para delimitar el procedimiento bajo el cual debe funcionar este trámite administrativo recae principalmente en el Órgano de Gobierno de la Jurisdicción Especial para la Paz. Esto es así porque, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transitorio 12 de la Constitución, adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2017, la Plenaria de la Jurisdicción Especial para la Paz adoptó su reglamento general mediante el Acuerdo 001 de 2018 y lo modificó por medio del Acuerdo 001 de 2020. En el artículo 13 de este instrumento se establece que el Órgano de Gobierno de la JEP tiene por objeto “la toma de decisiones de planeación, diseño y/o mejoramiento organizacional, definición de herramientas, lineamientos y criterios generales necesarios para el funcionamiento, así como la definición de políticas públicas que involucren a la jurisdicción.” Y, de manera específica, en el literal d) del artículo 15 se indica que una de sus funciones es “regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los órganos de la JEP, en los aspectos no previstos en la ley y en el presente reglamento.”

112. En línea con lo anterior, se ordenará a la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz que adopte la herramienta técnica requerida para la calificación del riesgo de las víctimas, testigos y demás intervinientes ante esa jurisdicción, sin perjuicio de la competencia que le corresponde ejercer al Órgano de Gobierno de esa Jurisdicción Especial para que a su vez, dentro de un plazo razonable, adopte la regulación que debe seguir la citada Unidad para adelantar el trámite administrativo correspondiente.

113. Para evitar traumatismos en el período de transición, hasta tanto se expida dicha regulación, la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz podrá continuar aplicando el procedimiento vigente, siempre que en la actuación administrativa se garantice en todo momento el derecho fundamental al debido proceso.

114. Con fundamento en las anteriores consideraciones, ahora la Sala Plena analizará cada uno de los casos concretos.

G. Solución a los problemas jurídicos planteados

a) Análisis de las circunstancias relevantes de los dos casos

115. El señor Pedro, actor en el expediente T-8.596.729, se desempeña como teniente coronel del Ejército Nacional. Ha presentado denuncias desde el año 2008 por diferentes hechos delictivos que, según afirma, vinculan a miembros activos y en retiro de esa institución con el caso 03 adelantado por la JEP sobre “[a]sesinatos y desapariciones forzadas ilegítimamente presentados como bajas en combate por agentes del Estado.” Asegura que debido a las denuncias presentadas, en diciembre de 2008 fue víctima de un atentado con arma de fuego en el cual resultó gravemente herido. El 31 de octubre de 2019 rindió declaración ante la Sala de Reconocimiento de la JEP en el marco del citado caso, a partir de lo cual asegura, él y su familia, continúan recibiendo amenazas e intimidaciones, al parecer por parte de miembros del Ejército Nacional.

116. De acuerdo con la información aportada durante el trámite, la Sala advierte que la UIA de la JEP conoció el caso del actor en octubre de 2019. Su nivel de riesgo fue valorado inicialmente como extraordinario y, si bien en evaluaciones posteriores se le calificó como extraordinario, su esquema de protección fue disminuido por la Resolución N°0405 del 14 de octubre de 2021. Durante el trámite de revisión, el actor informó que la UIA de la JEP valoró nuevamente su nivel de riesgo y concluyó que era de carácter ordinario, por lo que dispuso la finalización de las medidas de protección otorgadas, como se detalla a continuación.

Decisiones sobre la calificación del riesgo de Pedro

Acto administrativo

Nivel de riesgo

Medidas adoptadas

Resolución N°030 del 15 de noviembre de 2019

Esquema de protección tipo 2: Un (1) vehículo blindado y dos (2) hombres de protección.

Resolución N°207 del 28 de septiembre de 2020

Extraordinario: no se determinó porcentaje

Esquema de protección tipo 2: Un (1) vehículo blindado y dos (2) hombres de protección.

Resolución N°0405 del 14 de octubre de 2021

Extraordinario: no se determinó porcentaje

Ajustar medidas de protección de esquema tipo 2 a tipo 1 de la siguiente manera: Finalizar un (1) vehículo blindado. Implementar un (1) vehículo convencional. Ratificar dos (2) hombres de protección. El esquema de protección se encuentra extensivo al núcleo familiar. Implementar un (1) chaleco blindado.

Resolución N°083 del 29 de marzo de 2022

Ordinario: no se determinó porcentaje

Realizar desmonte gradual de la siguiente manera: Finalizar un (1) vehículo convencional y un (1) hombre de protección. Ratificar por un término de tres (3) meses un (1) hombre de protección y un (1) chaleco blindado.

117. El señor Mario, actor en el expediente T-8.697.931, se desempeñó como soldado del Ejército Nacional y fue declarado penalmente responsable en el año 2011, por participar en el homicidio de un civil que fue ilegítimamente presentado como una baja en combate el 8 de octubre de 2004. Luego de ser condenado, decidió colaborar con la Fiscalía General de la Nación para señalar a los partícipes de estos hechos y, como contraprestación, obtuvo una rebaja de pena. En mayo de 2017 suscribió un acta de sometimiento ante la JEP con el compromiso de aportar, además de nueva información sobre los coautores en el hecho por el cual fue condenado, su testimonio sobre los vínculos de diferentes miembros del Ejército y la Policía Nacional con grupos paramilitares para la ejecución de homicidios selectivos, tráfico de materiales de guerra y narcóticos en el departamento de Caquetá. Asegura que, debido a su inicial colaboración con la fiscalía, al interior de los centros de reclusión en los que estuvo detenido fue víctima de agresiones físicas y sexuales, así como de diferentes amenazas e intimidaciones. Asimismo, que una vez obtuvo el beneficio de la libertad transitoria, condicionada y anticipada él y su familia han sido víctimas de amenazas y atentados en su contra, lo cual le ha obligado a desplazarse en varias ocasiones.

118. A partir de la información aportada durante el trámite de revisión, la Sala advierte que

la UIA de la JEP conoció el caso del señor Mario en octubre de 2019. Su nivel de riesgo fue valorado inicialmente como extraordinario y, si bien en evaluaciones posteriores se le calificó como extraordinario, su esquema de protección fue disminuido por la Resolución N°178 del 8 de septiembre de 2020 y finalizado a través de la Resolución N°355 del 22 de septiembre de 2021. Durante el trámite de tutela, la UIA de la JEP valoró en dos ocasiones su nivel de riesgo como consecuencia de las órdenes de tutela de primera y segunda instancia, no obstante, en las dos oportunidades concluyó que este era de carácter ordinario, por lo que dispuso la finalización de las medidas de protección otorgadas por orden judicial, como se detalla a continuación.

Decisiones sobre la calificación del riesgo de Mario

Acto administrativo

Nivel de riesgo

Medidas adoptadas

Resolución N°016 del 23 de octubre de 2019

Extraordinario: no se determinó porcentaje

Esquema de protección tipo 2: Un (1) vehículo blindado y dos (2) hombres de protección. Un (1) chaleco blindado y un (1) medio de comunicación. Implementar apoyo de reubicación por dos (2) smlmv.

Resolución N°039 del 16 de marzo de 2020

Extraordinario: no se determinó porcentaje

Ratificar esquema de protección tipo 2: Un (1) vehículo blindado y dos (2) hombres de protección. Un (1) chaleco blindado y un (1) medio de comunicación. Implementar apoyo de reubicación por dos (2) smlmv.

Resolución N°178 del 8 de septiembre de 2020

Extraordinario: no se determinó porcentaje

Ajustar de esquema tipo 2 a tipo 1 de la siguiente manera: Finalizar un (1) vehículo blindado. Implementar un (1) vehículo convencional. Ratificar dos (2) hombres de protección. Ratificar un (1) chaleco blindado y un (1) medio de comunicación Ajustar apoyo de reubicación de dos (2) SMMLV a un (1) SMMLV.

Resolución N°326 del 31 de diciembre de 2020

Ratificar esquema de protección tipo 1: Un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección. Un (1) chaleco blindado y un (1) medio de comunicación. Implementar apoyo de reubicación por un (1) smlmv.

Resolución N°048 del 24 de febrero de 2021

Extraordinario: no se determinó porcentaje

Ratificar esquema de protección tipo 1: Un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección. Un (1) chaleco blindado y un (1) medio de comunicación. Implementar apoyo de reubicación por un (1) smlmv.

Resolución N°160 del 25 de mayo de 2021

Extraordinario: no se determinó porcentaje

Ratificar esquema de protección tipo 1: Un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección. Un (1) chaleco blindado y un (1) medio de comunicación. Implementar apoyo de reubicación por un (1) smlmv.

Resolución N°355 del 22 de septiembre de 2021

Ordinario: no se determinó porcentaje

Finalizar esquema de protección tipo 1 conformado por un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección. Finalizar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado. Finalizar apoyo de reubicación en cuantía de un (1) SMMLV.

Resolución N°502 del 22 de diciembre de 2021

Ordenado por la sentencia de primera instancia

Implementar esquema de protección tipo 1 conformado por un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección, hasta que se obtenga decisión de fondo dentro de la presente acción constitucional presentada y/o hasta surta resultado el estudio de nivel de riesgo en curso bajo la Orden de Trabajo 1135 del 2021.

Resolución N°021 del 21 de enero de 2022

Ordenado por la sentencia de primera instancia

Finalizar un (1) esquema de protección tipo 1 conformado por un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección.

Resolución N°090 del 30 de marzo de 2022

Ordenado por la sentencia de segunda instancia

Implementar esquema de protección tipo 1: Un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección. Un (1) chaleco blindado y un (1) medio de comunicación. Implementar apoyo de reubicación por un (1) smlmv.

Resolución N°257 del 10 de agosto de 2022

Ordinario: no se determinó porcentaje

Finalizar un (1) esquema de protección tipo 1: Un (1) vehículo convencional y dos (2) hombres de protección. Finalizar un (1) chaleco blindado y un (1) medio de comunicación. Finalizar apoyo de reubicación por un (1) smlmv.

119. Los casos de los actores tienen en común, además de su vinculación y participación en procesos judiciales adelantados ante la JEP, la disminución gradual de su calificación de riesgo y, como consecuencia, la reducción y posterior desmonte de las medidas de protección previamente asignadas. Según afirma la UIA de la JEP en respuesta a las acciones de tutela, los actores no acreditaron una amenaza grave y verificable que diera lugar a la determinación de un riesgo extraordinario, en orden a implementar medidas el tipo de medidas de protección reclamadas. Por su parte, el señor Pedro argumenta que persisten las

amenazas en su contra, mientras que el señor Mario denunció haber sido víctima de una tentativa de homicidio, con posterioridad al desmonte definitivo del esquema asignado.

120. La Sala debe destacar que los dos jueces constitucionales en el caso del señor Mario ordenaron valorar de nuevo el nivel de riesgo e implementar un esquema de protección en el entretanto. Ante esto, la UIA de la JEP implementó dicho esquema por tiempos muy cortos (menos de un mes, al cumplir la orden del a quo y poco más de cuatro meses, al cumplir la orden del ad quem), para reiterar, a la postre, que este señor tenía un riesgo ordinario y que no requería de un esquema de protección.

121. Sobre esta base, la Sala encuentra que en los dos expedientes acumulados confluyen las siguientes irregularidades, que no se limitan al contenido de los actos administrativos controvertidos a través de las acciones de tutela, sino que se predicen, en general, de las actuaciones adoptadas por la UIA de la JEP frente al estudio de la situación de seguridad de los actores: (i) la ausencia de una motivación suficiente, clara y específica de los actos administrativos que determinaron la calificación del riesgo; y, (ii) la ausencia de parámetros objetivos para ajustar un esquema de protección ante la variación de la calificación del riesgo.

b) La ausencia de una motivación suficiente, clara y específica de los actos administrativos

122. La Sala estima que UIA de la JEP vulneró los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad, a la integridad personal y al debido proceso administrativo de los actores, al proferir decisiones insuficientemente motivadas. Esto es así, en la medida en que la accionada parece asumir que para satisfacer el deber de motivación basta con hacer referencia a las conclusiones o recomendaciones adoptadas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Definición de Medidas de Protección de la UIA de la JEP. Este tipo de aproximaciones, ha destacado la Sala, desconoce la carga de motivación suficiente, clara y específica que debe satisfacer todo acto administrativo y, en particular, aquellos en los cuales se decide la concesión o finalización de un esquema de protección.

123. En el caso del señor Pedro, con la acción de tutela se pretende controvertir la Resolución N°0405 del 14 de octubre de 2021, que dispuso la reducción del esquema de protección. En este acto administrativo se ordenó cambiar un vehículo blindado por uno

convencional y mantener en lo demás el esquema asignado. Según se lee en el referido documento, la disminución del esquema obedeció a que el riesgo antes calificado como extraordinario había variado en su intensidad debido a la ausencia de riesgos asociados al testimonio entregado.

124. Esta conclusión contrasta con la referida por la UIA de la JEP en la Resolución N°083 del 29 de marzo de 2022, mediante la cual esa entidad dispuso finalizar las medidas de protección asignadas. En esa oportunidad, la accionada destacó que no existían elementos que mostraran la realidad de una amenaza, pues los hechos alegados por el actor no habían sido denunciados a tiempo y su intervención ante la JEP no ha derivado en un riesgo concreto en su contra debido al paso del tiempo. Con todo, debe destacarse que el riesgo que se cierne sobre la seguridad de una persona no desaparece simplemente como consecuencia del paso del tiempo, como lo planteó la UIA de la JEP en cada una de los actos administrativos que profirió en el caso del señor Pedro antes de la presentación de la tutela y lo ha planteado en las decisiones adoptadas con posterioridad a la misma.

125. Adicionalmente, la Sala observa que en las Resoluciones N°405 del 14 de octubre de 2021 y N°083 del 29 de marzo de 2022 la UIA de la JEP no le presentó al señor Pedro cada una de las valoraciones efectuadas durante el estudio de riesgo, de modo que este tuviese acceso a todos los argumentos considerados por el citado comité para ponderar su riesgo y, en consecuencia, poderlos controvertir de manera adecuada a través de los recursos al interior del procedimiento administrativo o, agotado este, ante la jurisdicción. Concretamente, la UIA de la JEP omitió explicarle al señor Pedro en qué consistió la variación en la intensidad del riesgo en la cual se basó la determinación de disminuir el esquema de protección asignado y, posteriormente, desmontarlo de manera definitiva.

126. En lo referente al señor Mario, la Corte observa que la deficiencia en la argumentación es más evidente. La Resolución N°355 del 22 de septiembre de 2021, mediante la cual se dispuso finalizar las medidas de protección asignadas, afirma lo siguiente:

“Con relación a la situación de seguridad del evaluado, es importante indicar que si bien es cierto ha denunciado hechos que le afectan su seguridad personal de manera permanente, no se establece esa motivación que pregonan el evaluado al manifestar que se debe a la información que puede llegar a aportar a la Jurisdicción Especial para la Paz, ya que hasta la

fecha no ha sido citado a rendir versión y el compromiso claro, concreto y programado, que le ha solicitado la Magistratura, no ha sido cumplido a cabalidad por el compareciente. // Por lo anterior, no existen elementos objetivos que indiquen que los hechos denunciados por el evaluado, como amenazas, tengan relación con su participación en la JEP, ante la que la que hasta el momento no ha manifestado información relevante, por cuanto no ha sido citado a rendir declaración, ni en el compromiso escrito ha manifestado información, que comprometan su seguridad personal.” (subrayas propias).

127. La anterior conclusión fue reiterada en la Resolución 021 de 2022, que finalizó las medidas de protección asignadas en cumplimiento de la sentencia de primera instancia. Se trata de una argumentación que resulta problemática por dos razones. En primer lugar, porque como lo reconoció la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz en la sentencia de tutela de segunda instancia, la ausencia de avances en el proceso ante la JEP no es razón suficiente para desvirtuar las amenazas en contra del actor. Se trata, en rigor, de una situación ajena a su voluntad y, por eso mismo, no puede ser valorada en su contra. Como se reseñó en el acápite de los hechos probados, el señor Mario solicitó insistentemente a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la JEP que se le escuchara en declaración anticipada sobre los hechos que conoce y que, según afirma, eventualmente pueden comprometer la responsabilidad penal de terceros. Aunque la Sala tuvo conocimiento de que durante el trámite de revisión el señor Mario presentó una versión voluntaria por escrito, en la cual se abstuvo de ampliar la información aportada ante la justicia ordinaria, ello no varía las consideraciones de la Sala respecto de la falencia anotada.

128. Ocurre entonces que, ante la ausencia de nuevas citaciones para acudir a diligencias judiciales ante la JEP, no es apropiado que la UIA de la JEP entienda este hecho como la ausencia de trascendencia de la participación de la persona ante la jurisdicción, con mayor razón, cuando es consecuencia de la no priorización de casos o los trámites internos a cargo de las autoridades judiciales. En esta línea, no es acertado que la entidad accionada afirme la ausencia de vinculación entre las situaciones amenazantes denunciadas y la participación en la JEP del señor Mario, bajo el argumento de que sus aportes a la jurisdicción no han generado decisiones de fondo. Este tipo de planteamientos desconocen las dinámicas procesales propias de la Jurisdicción Especial para la Paz y, de paso, establecen un requisito arbitrario de cara a la estimación de la importancia de los aportes de los testigos y comparecientes ante esa jurisdicción.

129. En segundo lugar, porque si bien las disposiciones normativas que otorgan competencia a la UIA de la JEP para decidir sobre las medidas de protección aplicables a víctimas, testigos y demás intervinientes ante la JEP no son precisas sobre el alcance de dicha valoración, ello no implica que esa entidad esté autorizada para abrogarse, por esa vía, facultades asignadas a otros órganos de la jurisdicción. Puntualmente, porque la competencia para determinar si un aporte a la verdad tiene relevancia o si la actuación de un compareciente puede suponer un incumplimiento al régimen de condicionalidad recae en las diferentes Salas y Secciones de la JEP. Además, porque a esta conclusión sólo podrá arribarse luego de que la autoridad competente adelante el trámite incidental previsto en el artículo 67 de la Ley 1922 de 2018.

130. De manera similar, en la Resolución N°021 del 21 de enero de 2022, por medio de la cual se finalizaron las medidas de protección adoptadas durante el trámite de tutela de primera instancia, la UIA de la JEP citó una resolución de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas en la cual esa magistratura reprochaba al actor por no ser concreto en sus aportes a la verdad, lo cual podría dar lugar a un incumplimiento del régimen de condicionalidad. Sin embargo, debe destacar la Sala que dicho pronunciamiento estaba encaminado a ponerle de presente al señor Mario las consecuencias de un eventual incumplimiento, sin que ello implique que lo haya dado por cierto, pues, como se acaba de señalar, una declaración de esta naturaleza sólo puede ser efectuada a través del incidente de incumplimiento del régimen de condicionalidad.

131. Como se mencionó, este incidente se encuentra regulado en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1922 de 2018, en los cuales se indica que el seguimiento al cumplimiento del Régimen de Condicionalidad y a las sanciones que se hayan impuesto en resoluciones o sentencias será adelantado por las diferentes Salas y Secciones de la JEP. Sin duda, se trata de una atribución jurisdiccional exclusiva de estos funcionarios, por lo que la argumentación presentada por la UIA de la JEP acude a una conclusión que no le era dable asumir, en la medida en que no es su competencia determinar si se ha presentado o no un incumplimiento al régimen de condicionalidad suscrito por el compareciente. Esta competencia, que es estrictamente judicial, no puede ser asumida por una autoridad administrativa.

132. Lo anterior no obsta para que, en el análisis del contexto del caso, la UIA de la JEP tenga en cuenta como criterio de valoración si el compareciente ha realizado aportes efectivos a la

verdad e, inclusive, si su participación ante la jurisdicción es relevante o se ha presentado un incumplimiento de las obligaciones que le asisten. Esto, porque no es razonable que se asignen medidas de protección a personas que no realizan compromisos serios para aportar verdad en el marco de la justicia transicional. Sin embargo, esto solo será posible a condición de que dicha valoración se fundamente en una determinación adoptada al respecto por una autoridad judicial de dicha jurisdicción, la cual se encuentre en firme.

133. De esta forma, la UIA de la JEP vulnera el derecho fundamental al debido proceso administrativo, por deficiente motivación, cuando, en el proceso de determinación del nivel del riesgo asume, de forma arbitraria, la facultad de valorar supuestos incumplimientos al régimen de condicionalidad por parte de los comparecientes. Esto igualmente ocurre en los casos en los cuales se usa el paso del tiempo o la ausencia de citación al solicitante por parte de las Salas y Secciones de la JEP, como parámetro para desvirtuar la realidad de la amenaza, sin tener en cuenta criterios que respondan de forma específica y diferencial a la condición particular de las víctimas, testigos y demás intervinientes ante la JEP para asegurar su vida, integridad y seguridad, así como el derecho a la verdad social que puede construirse colectivamente con su participación ante esa jurisdicción.

134. La Sala tampoco puede pasar por alto que en las citadas resoluciones la UIA de la JEP no presentó una motivación fundada en valoraciones objetivas y técnicamente verificables sobre la situación de los actores, sino que se limitó a presentar sus propias valoraciones sobre los hechos denunciados por el actor y la credibilidad que les asignó, luego de desplegar algunos actos de investigación para corroborarlos. Este tipo de argumentación, carente de un referente de contrastación técnica, muestra que el procedimiento administrativo adelantado por la accionada no garantiza a los solicitantes una verdadera valoración estandarizada y técnica sobre su situación real de riesgo. Si bien los resultados de la aplicación del instrumento de evaluación fueron remitidos a la Corte durante el trámite de tutela y allí se encuentran las valoraciones presentadas por los analistas ante el comité, junto con el porcentaje asignado a cada caso, no puede perderse de vista que la ausencia de su inclusión en el acto administrativo adoptado por el Director de la UIA de la JEP supone que estos resultan desconocidos para los actores.

135. Recapitulando, en ninguno de los procesos aquí acumulados la UIA de la JEP presentó una argumentación suficiente, clara y específica para soportar las decisiones de disminuir y

finalizar las medidas de protección con que contaban los actores. Vale precisar que si bien, en principio, los análisis antes expuestos se refieren a las decisiones expresamente controvertidas por los actores a través de las acciones de tutela, lo cierto es que las falencias identificadas por la Sala en esta ocasión se proyectan sobre los diferentes actos administrativos proferidos por la UIA de la JEP antes de la presentación de la tutela y con posterioridad a la misma, en los cuales se decidió disminuir y posteriormente finalizar los esquemas de protección asignados a los señores Pedro y Mario.

136. Si bien las actividades de investigación desarrolladas por la entidad resultan valiosas de cara a la aplicación de la herramienta técnica, ello no permite descartar de plano las amenazas denunciadas por los demandantes. Aunque la Sala comprende que la investigación de estos casos sobre las amenazas es un asunto complejo y difícil de contrastar, también debe señalar que cuando se advierta alguna duda sobre el nivel de la amenaza en que se encuentra un solicitante, la UIA de la JEP deberá aplicar una interpretación favorable frente a la garantía de sus derechos. Sobre todo si se trata de una persona que previamente era objeto de medidas de protección debido a la determinación de esa misma entidad de que se encontraba en un riesgo extraordinario.

c) La ausencia de parámetros objetivos para ajustar un esquema de protección ante la variación de la calificación del riesgo

137. De acuerdo con el desarrollo legal y jurisprudencial del derecho a la seguridad personal es posible afirmar que este no es absoluto ni las medidas para su protección pueden ser ilimitadas en el tiempo, por tal razón, una de las obligaciones de la administración es evaluar periódicamente la evolución del riesgo y adoptar las decisiones correspondientes frente a los cambios de la amenaza. Lo anterior implica la necesidad de contar con criterios objetivos o estándar para disminuir o finalizar una medida de protección cuando la calificación del riesgo se reduzca.

138. Con todo, la Sala advierte que la UIA de la JEP no logró acreditar que dispusiera de un instrumento técnico idóneo, en la medida en que, pese a que señaló que lo aportaría en sede de revisión, no lo hizo ni acreditó su incidencia en el proceso de valoración del riesgo. Del mismo modo, la entidad no acreditó contar con un parámetro objetivo para determinar cómo debe operar la reducción de las medidas de seguridad ante la variación del riesgo o, en otros

casos, su finalización. Esto se advierte al ver que los dos actores fueron calificados en momentos determinados con un riesgo extraordinario y, pese a que esta calificación se mantuvo en lo nominal, sus esquemas de protección fueron modificados, sin mayor argumentación que la referencia genérica a la disminución del riesgo por el paso del tiempo. Lo anterior, contrasta con que la UIA de la JEP no haya puesto en conocimiento de los actores el resultado de la aplicación de la herramienta de valoración del riesgo y la ponderación obtenida en cada caso con base en ella.

139. En los dos casos se desconoce cuál fue el criterio utilizado por la UIA de la JEP para modificar los esquemas de seguridad de tipo 2 a tipo 1, cuando la calificación del riesgo continuaba siendo definida como extraordinaria. Esto ocurrió, para el caso del señor Mario, en la Resolución N°178 de 2020, mientras que en el caso del señor Pedro se dio a través de la Resolución N°0405 de 2021. En estos actos administrativos la argumentación de la accionada en tal sentido se limitó a la presentación de una referencia genérica sobre la disminución del riesgo por el paso del tiempo, sin que se haya explicado con suficiencia en qué consistió dicha mengua. De otra parte, pese a que se anunció la remisión de un documento con la herramienta técnica de valoración del riesgo, lo cierto es que la accionada no explicó cuáles son los criterios usados para asignar la calificación numérica que allí se aprecia para cada uno de los parámetros de evaluación, de modo que tampoco resulta claro si existen diferencias sustanciales entre una y otra resolución.

140. Es cierto que el trámite de calificación del riesgo es diferente para cada uno de los solicitantes y su desarrollo se debe dar a través de procesos de evaluación técnica que muchas veces resultan complejos por la naturaleza misma de los hechos que se analizan. Sin embargo, lo que la Sala echa de menos en estos casos es que la UIA de la JEP no haya especificado cuáles son los criterios usados para asignar la calificación dentro de la herramienta técnica implementada y no cuente con directrices claras para determinar cómo es que debe operar la disminución o la finalización de las medidas de protección y cuál sería su gradualidad en cada caso.

141. A partir del análisis planteado en los anteriores apartados, la Sala concluye que la UIA de la JEP vulneró los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad, a la integridad personal y al debido proceso administrativo de los señores Pedro y Mario, al proferir decisiones insuficientemente motivadas en sus casos.

Los remedios constitucionales que se adoptarán

142. En el expediente T-8.596.729 se revocará el fallo de primera instancia proferido el 1° de febrero de 2022 por la Subsección Quinta de Tutelas de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz y, en su lugar, se concederá el amparo de los derechos fundamentales a la vida, la seguridad, la integridad personal y el debido proceso administrativo del señor Pedro.

143. En consecuencia, se ordenará a la UIA de la JEP que, en un término no mayor a treinta (30) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, realice una nueva evaluación del riesgo del señor Pedro, teniendo en cuenta los elementos de contexto asociados a su caso y exponiendo de manera clara, específica y suficiente, los argumentos que dieron lugar a la calificación de cada una de las variables de la herramienta de evaluación que se utiliza. En este acto administrativo, la UIA de la JEP también deberá valorar la información aportada por el actor y, de manera conjunta, que el paso del tiempo desde su última intervención como testigo ante la JEP no es un argumento suficiente para desvirtuar, por sí solo, la realidad de la amenaza. Con fundamento en el resultado del estudio de riesgo realizado, en ejercicio de sus competencias y de acuerdo con la autonomía con que cuenta para el efecto, la UIA de la JEP deberá adoptar las medidas que en derecho correspondan con relación a la asignación de medidas de protección, las cuales también deberán estar motivadas de manera clara, específica y suficiente.

144. En el expediente T-8.697.931 se confirmará parcialmente el fallo de segunda instancia proferido el 16 de febrero de 2022 por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz, que amparó como mecanismo principal los derechos a la vida, integridad y seguridad personal del señor Mario y, a su vez, confirmó parcialmente el fallo de primera instancia proferido el 17 de diciembre de 2021 por la Subsección Quinta de Tutelas de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz. Lo anterior, en el sentido de precisar que la Sala también concederá al actor el amparo de su derecho fundamental al debido proceso administrativo.

145. En consecuencia, se ordenará a la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP que, en un término no mayor a treinta (30) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, realice una nueva evaluación del riesgo del señor Mario, teniendo en cuenta los elementos de contexto asociados a su caso y, exponiendo de manera clara, específica y suficiente, los argumentos que dieron lugar a la calificación de cada una de las variables de

la herramienta de evaluación que se utiliza. En este acto administrativo, la UIA de la JEP también deberá valorar la información aportada por el actor y, de manera conjunta, que la ausencia de citaciones para intervenir ante la JEP ni el aparente incumplimiento del régimen de condicionalidad son argumentos suficientes para desvirtuar la realidad de la amenaza. Con fundamento en el resultado del estudio de riesgo realizado, en ejercicio de sus competencias y de acuerdo con la autonomía con que cuenta para el efecto, la UIA de la JEP deberá adoptar las medidas que en derecho correspondan con relación a la asignación de medidas de protección, las cuales también deberán estar motivadas de manera clara, específica y suficiente.

146. La Sala estima necesario precisar que, aunque en la acción de tutela identificada con el expediente T-8.697.931 los hechos puestos en conocimiento por parte del señor Mario parecieran requerir la adopción directa de medidas de protección, la Sala Plena no cuenta con los elementos de juicio para concluir que actualmente exista una amenaza grave e inminente en contra de sus derechos fundamentales. De un lado, porque el actor guardó silencio ante las diferentes solicitudes probatorias remitidas por la Corte para conocer su actual situación de seguridad personal y, de otro, porque en los documentos aportados por la UIA de la JEP se sostiene que luego de la presentación de la acción de tutela no se han presentado situaciones que puedan afectar la seguridad del actor. Por estas mismas razones, la Sala estima que en ninguno de los dos expedientes resulta necesario disponer la adopción de medidas de protección transitorias en favor de los actores mientras se cumplen las ordenes de realizar un nuevo estudio de determinación del riesgo y de medidas de protección, pues la Sala no cuenta con medios de prueba adicionales que indiquen dicha necesidad.

147. De otra parte, como se indicó previamente, la Sala ordenará a la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz que adopte la herramienta técnica requerida para la calificación del riesgo de las víctimas, testigos y demás intervinientes ante esa jurisdicción, sin perjuicio de la competencia que le corresponde ejercer al Órgano de Gobierno de esa Jurisdicción Especial para que a su vez, dentro de un plazo razonable, adopte la regulación que debe seguir la citada Unidad para adelantar el trámite administrativo correspondiente. Finalmente, para evitar traumatismos en el período de transición, hasta tanto se expida dicha regulación, la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz podrá continuar aplicando el procedimiento vigente,

siempre que en la actuación administrativa se garantice en todo momento el derecho fundamental al debido proceso.

H. Síntesis de la decisión

148. En esta ocasión, correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional pronunciarse sobre dos acciones de tutela acumuladas, las cuales fueron presentadas por un interviniente y un compareciente ante la Jurisdicción Especial para la Paz. Los actores señalaron que, pese a su vinculación y participación en procesos judiciales adelantados ante la JEP, la Unidad de Investigación y Acusación de esa jurisdicción dispuso la disminución gradual de su calificación de riesgo y, como consecuencia de ello, la reducción y posterior desmonte de las medidas de protección previamente asignadas.

149. Los actores habían sido calificados por la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz con un nivel de riesgo extraordinario, por lo que se les habían asignado esquemas de seguridad para su protección. No obstante, esa entidad determinó, a través de estudios técnicos, que sus situaciones de riesgo habían disminuido con el paso del tiempo (en el caso del actor en el expediente T-8.596.729) o debido al paso del tiempo sumado a la no credibilidad de la amenaza en su contra y al incumplimiento de los compromisos adquiridos por el compareciente ante la Jurisdicción Especial para la Paz (en el caso del actor en el expediente T-8.697.931). En consecuencia, en el primer caso, se dispuso la reducción del esquema de seguridad y, según informó el actor durante el trámite de revisión, su desmonte definitivo. Respecto del segundo caso, se dispuso inicialmente la disminución del esquema y, finalmente, su retiro definitivo.

150. De acuerdo con la accionada, los actores no acreditaron que se tratara de amenazas graves y verificables, que ameritaran mantener los esquemas de protección inicialmente adoptados. En consecuencia, los actores acudieron a la acción de tutela, puesto que aseguraron seguir siendo objeto de amenazas en contra de su vida y la de sus familias. Particularmente, en el caso del expediente T-8.697.931, la solicitud de tutela sostiene que el 24 de noviembre de 2021, luego de que la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz decidiera finalizar el esquema de protección que el actor tenía asignado, fue retenido por un grupo de personas que pretendían acabar con su vida como retaliación por su comparecencia ante la Jurisdicción Especial para la Paz.

151. A partir de las circunstancias relevantes de ambos casos, la Sala planteó como problema jurídico el de determinar si los actos administrativos proferidos por el director de la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz, en su calidad de autoridad responsable de brindar protección a las víctimas, testigos y demás intervinientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz, vulneró o no los derechos fundamentales de los actores, al decidir disminuir o finalizar sus esquemas de seguridad, tras fundar su decisión en el argumento de que los reportes de las autoridades sobre las amenazas recibidas, el incumplimiento de las obligaciones en el régimen de condicionalidad, la falta de convocatoria a diligencias judiciales o la no priorización de los casos en los cuales participan no permiten determinar la existencia de un riesgo extraordinario, pese a que éstos insisten en la existencia del mismo y de un peligro inminente para sus vidas.

152. Para resolver el anterior problema, la Sala analizó lo relativo al deber de protección a las víctimas, testigos e intervinientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz, a la ruta ordinaria de protección a cargo de la JEP, a las obligaciones que de ella se derivan y al debido proceso administrativo en el trámite de la calificación del riesgo y en la adopción de medidas de protección. Al proseguir con su análisis, la Sala encontró que los actos administrativos en contra de los cuales se dirigen las tutelas, tenían dos falencias importantes. De una parte, no contaban con una motivación suficiente, clara y específica para determinar la calificación del riesgo y, por ende, el tipo de medidas a adoptar. Y de otra, la inexistencia de unos parámetros normativos objetivos para ajustar un esquema de protección ante la variación de la calificación del riesgo.

153. En particular, al examinar la motivación de los actos administrativos en comento, la Sala encontró, de una parte, que circunstancias como el mero paso del tiempo no implican de manera necesaria que la existencia del riesgo o su nivel desaparezcan o se reduzcan. Y de otra, que circunstancias como el no avance en los procesos, por razones ajenas a las personas protegidas, como la no programación de las correspondientes diligencias, tampoco pueden servir de fundamento para valorar la situación objetiva de su riesgo o del nivel de éste.

154. Con fundamento en el análisis hecho, la Sala concluyó que se habían violado los derechos fundamentales de los actores, procedió a ampararlos y, en consecuencia, ordenó a la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz hacer una

nueva valoración de la situación de riesgo de los actores.

155. La Corte determinó que la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz que, en un término no mayor a treinta (30) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, realice una nueva evaluación del riesgo a los actores, teniendo en cuenta los elementos de contexto asociados a su caso y, exponiendo de manera clara, específica y suficiente, los argumentos que dieron lugar a la calificación de cada una de las variables de la herramienta de evaluación que se utiliza. En este acto administrativo también deberá valorar la información aportada por el actor y, de manera conjunta, que ni la ausencia de una citación para intervenir ante la Jurisdicción Especial para la Paz ni el aparente incumplimiento del régimen de condicionalidad son argumentos suficientes para desvirtuar la realidad de la amenaza.

156. Finalmente, la Corte le ordenó a la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz que adopte la herramienta técnica requerida para la calificación del riesgo de las víctimas, testigos y demás intervinientes ante esa jurisdicción, sin perjuicio de la competencia que le corresponde ejercer al Órgano de Gobierno de esa Jurisdicción Especial para que a su vez, dentro de un plazo razonable, adopte la regulación que debe seguir la citada Unidad para adelantar el trámite administrativo correspondiente.

157. Para evitar traumatismos en el período de transición, hasta tanto se expida dicha regulación, la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz podrá continuar aplicando el procedimiento vigente, siempre que en la actuación administrativa se garantice en todo momento el derecho fundamental al debido proceso.

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

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en el Auto 1396 del 14 de septiembre de 2022.

SEGUNDO.- REVOCAR el fallo proferido el 1º de febrero de 2022 por la Subsección Quinta de Tutelas de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz. En su lugar, CONCEDER el amparo

de los derechos fundamentales a la vida, la seguridad, la integridad personal y el debido proceso administrativo invocado por el señor Pedro. Expediente T-8.596.729.

TERCERO.- ORDENAR a la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz que, en un término no mayor a treinta (30) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, realice una nueva evaluación del riesgo del señor Pedro, teniendo en cuenta los elementos de contexto asociados a su caso y, exponiendo de manera clara, específica y suficiente, los argumentos que dieron lugar a la calificación de cada una de las variables de la herramienta de evaluación que se utiliza. En este acto administrativo también deberá valorar la información aportada por el actor y, de manera conjunta, que el paso del tiempo desde su última intervención como testigo ante esa jurisdicción no es un argumento suficiente para desvirtuar, por sí solo, la realidad de la amenaza.

CUARTO.- CONFIRMAR el fallo proferido el 16 de febrero de 2022 por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz, que amparó como mecanismo principal los derechos a la vida, integridad y seguridad personal del señor Mario y, a su vez, confirmó parcialmente el fallo proferido el 17 de diciembre de 2021 por la Subsección Quinta de Tutelas de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz. Lo anterior, con la precisión de que también se concederá al actor el amparo de su derecho fundamental al debido proceso administrativo. Expediente T-8.697.931.

QUINTO.- ORDENAR a la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz que, en un término no mayor a treinta (30) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, realice una nueva evaluación del riesgo del señor Mario, teniendo en cuenta los elementos de contexto asociados a su caso y, exponiendo de manera clara, específica y suficiente, los argumentos que dieron lugar a la calificación de cada una de las variables de la herramienta de evaluación que se utiliza. En este acto administrativo también deberá valorar la información aportada por el actor y, de manera conjunta, que ni la ausencia de una citación para intervenir ante la Jurisdicción Especial para la Paz ni el aparente incumplimiento del régimen de condicionalidad son argumentos suficientes para desvirtuar la realidad de la amenaza.

SEXTO.- ORDENAR a la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz que adopte la herramienta técnica requerida para la calificación del riesgo de las

víctimas, testigos y demás intervinientes ante esa jurisdicción, sin perjuicio de la competencia que le corresponde ejercer al Órgano de Gobierno de esa Jurisdicción Especial para que a su vez, dentro de un plazo razonable, adopte la regulación que debe seguir la citada Unidad para adelantar el trámite administrativo correspondiente. Hasta tanto se expida dicha regulación, la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz podrá continuar aplicando el procedimiento vigente, siempre que en la actuación administrativa se garantice en todo momento el derecho fundamental al debido proceso.

SÉPTIMO.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA SU.282/23

Con mi acostumbrado respeto por la mayoría, si bien comparto la decisión y varios de los argumentos que la sustentan, aclaro mi voto fundamentalmente porque considero que en aras de ofrecer el panorama completo de la situación de los accionantes y la evolución de sus procedimientos administrativos, la sentencia debió abordar con mayor profundidad dos cuestiones: (i) el contenido y alcance de las resoluciones que se profirieron por la UIA con posterioridad a aquellas contra las cuales se dirigieron las solicitudes de tutela; y (ii) la naturaleza y motivación del instrumento y el análisis de riesgo en los casos objeto de la tutela.

En cuanto a las resoluciones proferidas después de aquéllas que aquí se reprochaban, la sentencia debió constatar que, en el primer caso (caso de Pedro), luego de la negativa del recurso contra la resolución que adecuó el esquema de seguridad, las medidas fueron desmontadas definitivamente, decisión que fue objeto de una nueva resolución, seguida de un recurso y posteriormente confirmada mediante la Resolución 190 de 31 de agosto de 2022.

En el segundo caso (caso de Mario), luego de la Resolución 021 del 21 de enero de 2022, por medio de la cual se finalizaron las medidas de protección adoptadas durante el trámite de tutela de primera instancia, la UIA realizó un nuevo estudio de seguridad que dio lugar a la Resolución 0257 de 2022 – GP de 10 de agosto de 2022 y que resolvió definitivamente finalizar las medidas de este accionante.

De lo anterior se desprende que, de un lado, en el caso de Pedro el asunto a resolver ya no recaía propiamente sobre la extemporaneidad del recurso de reposición que motivó la tutela, puesto que la situación fáctica y jurídica que se analizó en la Resolución 405 de 2021 había variado, además de que la misma tenía una vigencia de doce meses, que ya había terminado al momento de proferir la presente decisión. Por otro lado, en el caso de Mario, la más reciente resolución emitida por la UIA en relación con su situación de riesgo no es aquella a la que se refirió principalmente la sentencia.

Así, en relación con las resoluciones reprochadas, esto es, la 405 de 2021 –que varió la valoración del riesgo de extraordinario a ordinario– y la 021 de 2021 –que resolvió inicialmente desmontar las medidas de seguridad– nos encontramos ante actos administrativos actualmente decaídos e ineficaces, y por tanto era necesario que la sentencia valorara si había acaecido la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente, y justificara por qué en todo caso era necesario emitir órdenes sin el riesgo de que las mismas no tuvieran efecto.

Independientemente de que se confirmara o no la carencia actual de objeto, la Corte podía entrar a analizar el fondo del asunto por considerar que hubo una grave violación a un derecho o que se debe en todo caso prevenir la repetición de ciertas actuaciones, y en consecuencia adoptar medidas como las nuevas evaluaciones de riesgo que aquí se ordenaron y que comparto.

Por otra parte, en cuanto a las evaluaciones de riesgo, la sentencia plantea una serie de reproches en contra del instrumento técnico de valoración del riesgo elaborado y aplicado por la UIA de la JEP desde 2020. En concreto, considero que del hecho de que esta valoración no se realice con base en un instrumento de carácter numérico o porcentual no se deriva necesariamente su carácter arbitrario, como sugiere la sentencia. Por el contrario, la argumentación de las resoluciones que se cuestionan es bastante sólida, detallada y

coherente. Lo anterior, sin perjuicio de que la JEP revise y adecúe este instrumento para que pueda fortalecerse e incorporar un análisis cuantitativo o numérico complementario.

Adicionalmente, si bien coincido en que la ausencia de avances en el proceso ante la JEP no es razón suficiente para desvirtuar las amenazas en contra de un compareciente, considero que la valoración respecto del factor de riesgo derivado del desarrollo del proceso no puede descartarse de plano y debe ser suficientemente motivada.

En estos casos la administración debe aplicar adecuadamente el principio de presunción de riesgo, y así confirmar o desvirtuar el nivel de amenaza al cual se encuentra expuesto el solicitante. No obstante, contrario a lo que sostiene la sentencia, estimo que, en los casos aquí estudiados, esta presunción fue efectivamente desvirtuada a través de un estudio técnico y específico de seguridad. Además, considero que resulta equivocado concluir que este principio opere de tal manera que, una vez que la administración advierte un riesgo extraordinario para un compareciente, este deba mantenerse indefinidamente.

Finalmente, si bien concuerdo en que la condición de sujeto de especial protección constitucional del solicitante debe ser tomada en cuenta de manera transversal en el análisis de cada una de las variables de evaluación, lo cierto es que un estudio cuidadoso de las valoraciones de riesgo evidencia que tal condición no fue desconocida en los casos estudiados.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado