**Consejero ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES**

Bogotá, D.C., nueve (09) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

**Radicación:** 11001-03-15-000-2022-04089-00

**Accionante:** Arnovi Anacona Urrutia

**Accionados:** Presidencia de la República y otros

**Asunto:** Acción de tutela – Sentencia de primera instancia

**Tema:** Acción de tutela. **Subtema 1:** Requisitos de procedibilidad de la acción de tutela. **Sentido del fallo de tutela:** Se declara improcedente.

La Sala decide la acción de tutela[[1]](#footnote-1) presentada por Arnovi Anacona Urrutia, a nombre propio, en contra de la Presidencia de la República, del Ministerio de Defensa y de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN–[[2]](#footnote-2).

1. **ANTECEDENTES**

**1.1.- La solicitud de tutela**

El 26 de julio de 2022[[3]](#footnote-3) el accionante interpuso acción de tutela en procura de la protección de sus derechos al debido proceso, a la igualdad, a la vida digna, a la favorabilidad, de acceso a la administración de justicia y al mínimo vital, que considera vulnerados por cuanto le fueron suspendidos y, además, no recibió la totalidad de los beneficios socioeconómicos previstos en el Decreto 1059 de 2008. También, porque las prerrogativas para la población desmovilizada establecidas en la Ley 1820 de 2016[[4]](#footnote-4) le son más favorables, no obstante, no puede acceder a ellas por haber participado en otro proceso de reincorporación.

**1.2.- Hechos**

1.2.1.- Indica el actor que fue condenado penalmente por los delitos de rebelión, porte ilegal de armas y homicidio, y privado de la libertad en un centro carcelario en el año 2000. Indicó, también, que recibió los beneficios previstos en el Decreto 1059 de 2008[[5]](#footnote-5), entre ellos la libertad, pues fue certificado por el Comité Operativo para la Dejación de Armas –CODA– como desmovilizado.

1.2.2.- El 19 de julio de 2016[[6]](#footnote-6) la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas declaró terminado el proceso de reintegración de Arnovi Anacona Urrutia, por considerar que culminó la ruta de reintegración. Esta resolución le fue notificada personalmente el 25 de julio de 2016[[7]](#footnote-7).

1.2.3.- Expuso que se encuentra en una situación de pobreza extrema y es responsable de su compañera permanente y de su progenitora, que es una persona de la tercera edad y padece distintas patologías graves.

**1.3.- Fundamentos de la acción de tutela**

Según se entiende, Anacona Urrutia considera que las autoridades accionadas vulneraron sus derechos fundamentales, por cuanto (i) nunca contactaron a los miembros de su familia para otorgarles los beneficios contemplados en el Decreto 1059 de 2008; (ii) fue engañado al momento de suscribir el acta mediante la que se terminó su programa de reinserción; y, adicionalmente, los beneficios derivados de esta le fueron terminados antes de tiempo, a diferencia de otros casos, en los que esos beneficios, además de ser superiores, se entregaron por un tiempo mayor; y (iii) no puede acogerse a los beneficios de la Ley 1820 de 2016, que tiene condiciones más favorables, por estar en el proceso reglado en el Decreto 1059 de 2008.

**1.4.- Pretensiones de la acción**

Se elevaron las siguientes:

“*1).- Pretendo que, (…) TUTELE en mi favor el [d]ebido [p]roceso, [i]gualdad, [v]ida digna, [f]avorabilidad, [a]dministración de justicia y [al] [m]ínimo vital.*

*2) Y que, si es posible y como consecuencia de lo anterior, se [d]ecrete la NULIDAD de lo ACTUADO en lo concerniente al INDULTO que me fue concedido por parte [del] Estado, representado por el Ministerio de Defensa Nacional y otros (…) y de esta forma quedar en libertad para acogerme al proceso de paz del Gobierno Santos.*

*3) De no ser posible lo anterior (…) [t]utele el [el derecho al] mínimo vital y todos los derechos que resultaren vulnerados, en la actuación de la accionada frente al Decreto 1059 del 2008*” [[8]](#footnote-8).

**1.5.- Trámite de la acción de tutela y fundamento de la oposición**

1.5.1.- Mediante auto del 1º de agosto de 2022 el Despacho Ponente admitió la acción de tutela, y dispuso la vinculación del Comité Operativo para la Dejación de las Armas –CODA–. También ordenó la notificación a las autoridades demandadas y a la vinculada.

1.5.2.- La Fiscalía General de la Nación informó que, por error fue notificada de la presente tutela, pues no es parte o vinculada en el trámite.

1.5.3.- El ICBF allegó escrito, sin embargo, este corresponde a la tutela con radicado 76001311000820210045400, formulada por Aníbal Lagarcha Caicedo en contra de la Comisión Nacional del Servicio Civil y de la Universidad de Pamplona, es decir que su respuesta no tiene relación con la presente causa.

1.5.4.- El Ministerio de Justicia y del Derecho manifestó que sus funciones no tienen relación con los hechos de la tutela y precisó que es la Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN– la responsable de implementar, diseñar, ejecutar y evaluar los beneficios otorgados a la población desmovilizada. Agregó que no es clara la petición relativa a la Ley 1820 de 2016, pues el accionante fue indultado previamente. Adujo que hace parte del Comité Operativo para la Dejación de Armas, pero la función de secretaría técnica la ejerce el Ministerio de Defensa Nacional.

1.5.5.- La Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN– afirmó que el accionante terminó su proceso de reintegración y accedió a todos los beneficios sociales y económicos previstos para ese programa, por lo que no vulneró los derechos fundamentales invocados. Hizo un recuento de las distintos programas de reincorporación existentes y su evolución legal.

1. **CONSIDERACIONES**

**1.- Competencia**

Esta Sala es competente para conocer de la acción de tutela interpuesta por Arnovi Anacona Urrutia en contra de la Presidencia de la República, del Ministerio de Defensa y de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN–, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución, 37 del Decreto 2591 de 1991 y 13 del Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

**2.- Problema jurídico**

En primer lugar, se verificará si la solicitud de amparo constitucional cumple con los requisitos de procedibilidad. En caso afirmativo, determinará si las accionadas vulneraron los derechos invocados.

**3.- Procedencia del amparo en el caso concreto**

3.1.- De forma previa a estudiar el caso concreto, se debe destacar que, antes de la expedición del Decreto 1059 de 2008, el Gobierno colombiano había diseñado diversos mecanismos de desmovilización para integrantes de grupos armados al margen de la ley. Al efecto, en 1993 expidió la Ley 104, que estableció beneficios jurídicos para las personas que voluntariamente abandonaran la militancia en grupos armados ilegales; con fundamento en esa norma, se creó, mediante el Decreto 1385 de 1994, el Comité Operativo para la Dejación de Armas –CODA–, encargado de realizar la evaluación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para acceder a los beneficios y diseñar los programas de reinserción y, frente a las desmovilizaciones individuales, se le asignó la labor de expedir un certificado para que la persona pudiera reclamar los beneficios derivados de esa dejación de armas.

3.1.1.- Ulteriormente, entró en vigor la Ley 418 de 1997, que fue prorrogada y modificada parcialmente por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006. La precitada norma previó la figura del indulto como beneficio para personas privadas de la libertad con sentencia condenatoria. Por su parte el Decreto 3043 de 2006 creó la Alta Consejería para Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas.

3.1.2.- Con el fin de reglamentar el procedimiento para aquellas personas privadas de libertad que hicieran parte de grupos guerrilleros, se expidió el Decreto 1059 de 2008, el cual precisó que los miembros de esos grupos, para ser titulares de los beneficios allí fijados, debían dirigir una petición, junto con ciertos anexos, al Ministerio del Interior y de Justicia (artículo 3º) y este, a su vez, debía remitir la documentación al CODA (artículo 4º), el que, luego de agotar una serie de verificaciones, certificaría la pertenencia del individuo al grupo de guerrilla y su voluntad de abandonarlo (artículo 8º).

Esta certificación se enviaría a todas las autoridades competentes y, le correspondía al Gobierno Nacional, conceder el indulto previsto en la Ley 418 de 1997 y sus normas modificatorias.

Dentro de los beneficios previstos en el Decreto 1059 de 2008, se estableció el deber de brindar apoyo humanitario y asistencia técnica al grupo familiar reportado por el solicitante; apoyo que iniciaba desde la obtención del concepto favorable del entrevistador en cuanto a la pertenencia a un grupo guerrillero y hasta que el CODA expedía la correspondiente certificación (artículo 12).

En cuanto a las prerrogativas socioeconómicas, la norma se limitó a establecer que el objetivo era que la persona desmovilizada se reintegrara social y económicamente a la vida civil; para ello, la aludida Consejería, tenía que coordinarse y articularse con autoridades responsables de programas que garantizaran la protección y desarrollo del grupo familiar y del miembro del grupo guerrillero (artículo 13).

Como se vio, esa legislación no determinó condiciones claras y concretas frente al proceso de desmovilización, ni estableció unos beneficios económicos específicos. En suma, sus objetivos se basaron en lograr una reinserción del integrante del grupo guerrillero a la sociedad, sin embargo, no reguló el proceso ni fijó los parámetros para ello.

3.1.3.- Posteriormente, el Decreto 4138 de 2011, dispuso la creación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, antes Alta Consejería para Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, como una unidad administrativa especial del orden nacional, con personería jurídica.

Y, en el mismo año, se expidió el Decreto 1391, mediante el cual se dispuso que la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas quedaba facultada para regular los beneficios económicos de la población desplazada. Esta autoridad, en el marco de la referida potestad, emitió la Resolución 163 de 2011, que fijó los lineamientos para acceder, suspender y culminar el proceso de reintegración.

3.1.4.- Ulteriormente, la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas dictó la Resolución 754 de 2013 con el fin de ajustar y armonizar las condiciones, características, montos, requisitos y obligaciones atinentes a los beneficios socioeconómicos que recibirían los desmovilizados para alcanzar la efectiva reinserción.

Esa norma estableció que las personas que pertenecían a esa población podrían hacer parte del proceso de reintegración coordinado y parametrizado por la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, siempre y cuando estuviesen certificados por el CODA (literal a, artículo 1º).

También elaboró una ruta de reintegración, que consta de una fase de estabilización, para quienes ingresaran al proceso en vigencia de la resolución (parágrafo 1º, artículo 3º), y, además, fijó unas prerrogativas sociales consistentes en el suministro de atención psicológica, en salud, en educación y en formación laboral.

En cuanto a los beneficios económicos, contempló un desembolso mensual sujeto al cumplimiento de compromisos por parte del beneficiario. Adicionalmente, reguló ayudas económicas destinadas a la adquisición de vivienda propia, pago de créditos hipotecarios, beneficios económicos para crear unidades de negocio o inyección de capital en unidades de negocios existentes (artículos 19 y 20).

Ahora bien, dispuso que el proceso de reintegración terminaría con la culminación de la ruta de reintegración, para lo cual se expediría un acto administrativo contra el que proceden los recursos de reposición y apelación (numeral 1º, artículo 29).

3.2.- En el *sub judice*, la Sala advierte que Arnovi Anacona Urrutia se desmovilizó el 1º de julio de 2009[[9]](#footnote-9) y fue certificado por el CODA como desmovilizado. Mediante Resolución del 19 de julio de 2016[[10]](#footnote-10) la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas declaró terminado el proceso de reintegración por la culminación de la ruta de reintegración.

Para lo anterior, la Agencia precisó que se desarrolló un plan de trabajo bajo un modelo de atención multidimensional, en el cual se cumplieron metas y logros hasta su finalización exitosa. Acotó que Anacona Urrutia desarrolló tareas y obtuvo logros y beneficios en las áreas de acompañamiento psicosocial, salud, educación y formación para el trabajo, al punto que se capacitó como técnico en cocina.

Adicionalmente, la ARN le otorgó la suma de $8.000.000 m/cte “*para su Beneficio de Inserción Económica identificado con el número BIE-PDN-22387 tipo Plan de Negocio Unipersonal denominado ‘ASADERO DO[Ñ]A DELIA’ en el municipio de San Agustín-Huila, registrada en el SIRR el 24/05/2017*”[[11]](#footnote-11).

3.3.- En cuanto a lo pretendido, se observa que el actor solicita, en primer lugar, que se deje sin efectos su proceso de reinserción adelantado bajo el Decreto 1059 de 2008, a fin de que pueda acogerse a otro proceso más conveniente o favorable. No obstante, *ab initio*, se advierte que no es posible evaluar tal pretensión, en la medida que, como se registró por el CODA, el accionante se desmovilizó en julio de 2009, por lo cual, las inconformidades relativas a hacer parte de ese proceso de reintegración y no a otro, debieron haberse manifestado en un plazo razonable contado desde que fue indultado, lo cual no ocurrió en este caso.

En adición a lo anterior y en gracia de discusión, es trascendente considerar que se trata de una situación jurídica consolidada, en la cual Anacona Urrutia, según se vio, no solo se acogió voluntariamente a ese trámite de reintegración, sino que fue beneficiario de la asistencia gubernamental prevista para la culminación de la ruta de reintegración, lo que implica que no es suficiente la creación de un programa más beneficioso para declarar la nulidad del trámite de reinserción surtido.

3.4.- Por otra parte, el accionante fundamentó su petición de amparo en que, bajo su criterio, los beneficios que recibió durante el proceso de reinserción fueron menores a los previstos en el Decreto 1059 de 2008 y a los recibidos por otros desmovilizados.

3.4.1.- Al respecto, es menester destacar que el presupuesto de subsidiariedad como requisito de procedibilidad de la acción de tutela aparece claramente expresado en el inciso 3º del artículo 86 de la Constitución Política[[12]](#footnote-12) y en el numeral 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991[[13]](#footnote-13), normatividad conforme con la cual dicha acción solo resulta procedente cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que la ejerza como mecanismo transitorio para evitar la causación de un perjuicio irremediable[[14]](#footnote-14).

3.4.2.- Bajo ese hilo argumentativo, advierte la Sala que los reproches relativos a la cesación de los beneficios socioeconómicos por la terminación del proceso de reinserción debieron proponerse mediante los recursos de reposición y apelación en contra del acto administrativo que declaró tal terminación; recursos que constan en el ordinal tercero de la Resolución del 19 de julio de 2016 y que también le fueron informados al tutelante en el acta de notificación personal por él suscrita[[15]](#footnote-15).

De conformidad con lo anterior, se torna diáfano que las quejas sobre los beneficios recibidos devienen improcedentes en este escenario *iusfundamental*, en la medida en que se está utilizando esta vía constitucional para omitir procedimientos legalmente establecidos, porque, según se expuso, el actor contaba con otros medios legales para censurar los aspectos que ahora critica.

3.4.3.- Aunque Anacona Urrutia denunció que fue engañado en cuanto a la suscripción del acta de notificación, revisado el expediente, no obra prueba alguna de que esa afirmación sea cierta, a *contrario sensu*, el accionante allegó el acta referida en la que, como se indicó, se nota su rúbrica, por lo que no es posible que, a través de este mecanismo constitucional, se le resten los efectos jurídicos a esa actuación comunicativa, aunado a que la tutela se formuló aproximadamente 6 años después de ocurrida la notificación.

3.4.4.- Así mismo, tampoco se encuentra demostrada una situación que haga procedente la solicitud de amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, ya que, al revisar la Resolución de terminación, se observa un análisis, *prima facie*, razonable en cuanto a la culminación de la ruta de reintegración, puesto que en ese documento se consignaron los beneficios otorgados, que resultan acordes con la Resolución 754 de 2013. También se puede corroborar que el actor recibió una suma económica con el fin de desarrollar una unidad de negocio.

3.5.- Con fundamento en las consideraciones anotadas y dado que no se encuentran satisfechos los requisitos de procedibilidad, la Sala declarará que el amparo solicitado por el accionante es improcedente.

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

1. **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** improcedenteel amparo constitucional solicitado por el accionante, de conformidad con las razones *ut supra*.

**SEGUNDO:** **NOTIFICAR** la presente decisión a los interesados por el medio más expedito.

**TERCERO: REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión al día siguiente de su ejecutoria, conforme con lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, siempre que no sea objeto de impugnación.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**

**Presidente de la Sala**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Consejero de Estado**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

**Consejero de Estado**

1. Obra escrito de tutela a folios 1-7 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 94C28B9AA29E8A05 6ADEBD7549A30CEA 6C4E88CF57E60D21 533B16C33DD4E589. [↑](#footnote-ref-1)
2. Antes Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y antes Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas. [↑](#footnote-ref-2)
3. Obra correo electrónico en el archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado DAFA4038D6BE6CCB 380F6E2B3CAED993 007BE45300A500D0 62C8AFDCF36A19C5. [↑](#footnote-ref-3)
4. “*Artículo 2º. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular las amnistías e indultos por los delitos políticos y los delitos conexos con estos, así como adoptar tratamientos penales especiales diferenciados, en especial para agentes del Estado que hayan sido condenados, procesados o señalados de cometer conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado*”. [↑](#footnote-ref-4)
5. “*Por medio del cual se reglamenta la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes* [*548*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6676#0) *de 1999,* [*782*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6677#0) *de 2002 y* [*1106*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22629#0) *de 2006 y se modifican parcialmente los Decretos* [*128*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7143#0) *de 2003 y* [*395*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22978#0) *de 2007 en materia de desmovilización individual de los miembros de los grupos de guerrilla que se encuentren privados de la libertad*”. [↑](#footnote-ref-5)
6. Obra Resolución a folios 32-34 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 94C28B9AA29E8A05 6ADEBD7549A30CEA 6C4E88CF57E60D21 533B16C33DD4E589. [↑](#footnote-ref-6)
7. Obra constancia de notificación a folio 31 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 94C28B9AA29E8A05 6ADEBD7549A30CEA 6C4E88CF57E60D21 533B16C33DD4E589. [↑](#footnote-ref-7)
8. A folio 6 del escrito de tutela subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 94C28B9AA29E8A05 6ADEBD7549A30CEA 6C4E88CF57E60D21 533B16C33DD4E589. [↑](#footnote-ref-8)
9. A folio 57 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 94C28B9AA29E8A05 6ADEBD7549A30CEA 6C4E88CF57E60D21 533B16C33DD4E589. [↑](#footnote-ref-9)
10. Obra Resolución a folios 32-34 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 94C28B9AA29E8A05 6ADEBD7549A30CEA 6C4E88CF57E60D21 533B16C33DD4E589. [↑](#footnote-ref-10)
11. A folios 58-59 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 94C28B9AA29E8A05 6ADEBD7549A30CEA 6C4E88CF57E60D21 533B16C33DD4E589. [↑](#footnote-ref-11)
12. Artículo 86. Numeral 3º. Esta acción 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. [↑](#footnote-ref-12)
13. Artículo 6. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá:

     1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. [↑](#footnote-ref-13)
14. Corte Constitucional, sentencia T-230 de 2013. Al respecto, el alto Tribunal ha precisado que el perjuicio irremediable “*se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen*”. Corte Constitucional, sentencia T-634 de 2006. Sobre las características del perjuicio irremediable, la Corte Constitucional, en sentencia T-1316 de 2011 señaló que este debe ser inminente o próximo a suceder, grave, que requiera de medidas urgentes para superar el daño y, por último, las medidas de protección deben ser impostergables. [↑](#footnote-ref-14)
15. Obra constancia de notificación a folio 31 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 94C28B9AA29E8A05 6ADEBD7549A30CEA 6C4E88CF57E60D21 533B16C33DD4E589. [↑](#footnote-ref-15)