



Radicado: 11001-03-15-000-2019-04664-01
Demandante: Agencia para la Reincorporación y la Normalización -ARN

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

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá D.C., veintidos (22) de abril de dos mil veinte (2020)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicado: 11001-03-15-000-2019-04664-01
Demandante: AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN - ARN
Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A Y OTRO
Temas: Contra providencia judicial. Perjuicios falla en el servicio en realizar gestiones para garantizar protección. Defecto sustantivo. Confirma.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación presentada por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN contra la sentencia del 28 de octubre de 2019, dictada por el Consejo de Estado, Sección Quinta, que resolvió:

“PRIMERO: NEGAR el amparo solicitado por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN –, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

(...).”

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

La Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN, por medio de la jefe de la Oficina Jurídica, ejerció acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A y el Juzgado Treinta y Tres Administrativo de Bogotá por considerar vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

“1. Que se conceda el amparo de tutela, como mecanismo definitivo de protección de los derechos fundamentales al debido proceso, derecho de defensa y contradicción de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, los cuales fueron vulnerados por la Sección Tercera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con la decisión judicial del 22 de agosto de 2019.

2. Como consecuencia de lo anterior, se revoque y se deje sin efectos la decisión judicial del 22 de agosto de 2019.



3. Ordenar a la Sección Tercera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca emitir nueva decisión judicial en la que se absuelva a la ARN de toda responsabilidad”.¹

2. Hechos

De la lectura del expediente se advierten como hechos relevantes los siguientes:

La señora Lolyuz Maria Quiroz Navarro es desmovilizada del Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC, desde el 8 de marzo de 2008. El 29 de diciembre de 2010 solicitó protección ante la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica – ACR, hoy Agencia para la Reincorporación y Normalización – ARN, porque recibió amenazas contra su vida, presuntamente por miembros de las AUC.

La Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica – ACR, el 4 de enero de 2011, solicitó a la Policía Nacional que realizara estudio técnico de nivel de riesgo y grado de amenaza, atendiendo a la especial protección de la solicitante, el cual fue evaluado como un riesgo ordinario y, debido a que continuaron las amenazas, el 28 de marzo de 2011, la señora Quiroz Navarro instauró denuncia por los hechos y solicitó, por segunda vez, protección ante la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica.

Por lo anterior, la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica – ACR, pidió nuevamente a la Policía Nacional que realizara estudio técnico de nivel de riesgo y grado de amenaza.

El 12 de abril de 2011, personas desconocidas ingresaron al domicilio de la señora Quiroz Navarro y asesinaron a sus dos hermanos, Edwin Alberto Quiroz Navarro y Harold David Quiroz Navarro.

El señor Marcos Quiroz Cantillo y Ana Toribia Navarro Rodríguez, en condición de padres de las víctimas y otros, ejercieron medio de control de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Defensa, Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y la Agencia para la Reincorporación y Normalización, con el fin de que se les declarara administrativamente responsables por los perjuicios causados con la muerte de los hermanos Quiroz Navarro en los hechos ocurridos el día 12 de abril de 2011.

El Juzgado Treinta y Tres Administrativo de Bogotá, mediante providencia del 12 de julio de 2018, accedió a las pretensiones de la demanda y declaró administrativa y solidariamente responsables a la Policía Nacional y la Agencia para la Reincorporación y Normalización, cada una en un 50 %, con fundamento que se encontró demostrado el nexo causal entre la muerte de los hermanos Quiroz Navarro y las amenazas que fueron realizadas en contra de la señora Lolyuz Maria Quiroz Navarro, quien puso en conocimiento de las entidades demandadas la situación de riesgo para ella y su núcleo familiar, no obstante el homicidio se cometió, incluso minutos antes de que la señora Quiroz Navarro se comunicó con la Agencia para la Reincorporación y Normalización para informar sobre la presencia de extraños en su hogar.

¹ Folio 11 (revés) del expediente de tutela.



Frente a la Agencia para la Reincorporación y Normalización, encontró acreditada la falla en el servicio comoquiera que, para que fueran adoptadas medidas de protección era necesario contar con un estudio de riesgo con nivel extraordinario o extremo y la entidad no procedió a solicitar el mismo de manera inmediata, sino hasta después de acaecida la muerte de las víctimas, lo que demostró la falta de diligencia en el cumplimiento de su deber.

Inconforme con la decisión, la Agencia para la Reincorporación y Normalización interpuso recurso de apelación, con fundamento en que: (i) en la audiencia inicial el litigio se fijó en establecer si existió la falla en el servicio de protección y seguridad, pero en la sentencia se amplió el litigio a la falla del servicio por omisión en la posición de garante, con argumentos que no fueron presentados a la entidades demandadas; (ii) se practicó el testimonio del señor Emil Antonio Vanegas Durán por comisionado, sin que de la misma fuera comunicada a la entidad; (iii) dentro de las funciones asignadas a la entidad no estaba la de brindar protección y seguridad a la población desmovilizada y, (iv) el deber de cuidado y protección fue asignado a la Policía Nacional desde el momento en que la situación de riesgo de la señora Quiroz Navarro se le comunicó por parte de la agencia.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, en sentencia del 22 de agosto de 2019, confirmó la decisión, precisó que, si bien, a la Agencia para la Reincorporación y Normalización no le correspondía prestar el servicio de seguridad a la población desmovilizada, ello no implicaba que no pudiera ver comprometida su responsabilidad cuando un desmovilizado solicitó la protección y la entidad no fue diligente en adoptar las medidas correspondientes para salvaguardar la integridad de la persona y de su núcleo familiar y ello contribuyó a la causación del daño antijurídico, por lo que, la Agencia para la Reincorporación y Normalización tenía el deber de recepcionar la solicitud de protección de la señora Quiroz Navarro y gestionar con la Policía Nacional, en el menor tiempo posible, la realización de un estudio técnico de riesgo que permitiera adoptar las medidas necesarias.

3. Argumentos de la tutela

La Agencia para la Reincorporación y Normalización considera que las autoridades judiciales demandadas incurrieron en violación al debido proceso, porque la condenada fue impuesta por la falla en la prestación del servicio de seguridad y protección, sin que la entidad tenga asignada constitucional ni legalmente dicha función, simplemente tiene la tarea de implementar política de reintegración y reincorporación de los grupos armados organizados al margen de la ley, con lo cual, se desconocieron las competencias de la entidad y el principio de legalidad.

Insistió en que en el presente caso se cumple con el requisito de relevancia constitucional, al efecto explicó que hizo uso de cada oportunidad procesal, contestación de la demanda, solicitudes probatorias, audiencia inicial, alegatos de conclusión y el mismo recurso de apelación, en los que era oportuno que las autoridades judiciales demandadas decretaran a favor de la Agencia para la Reincorporación y Normalización la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.



Que se configuró un defecto sustantivo por la carencia absoluta de fundamento jurídico, en este caso, las conclusiones en las que la Sección Tercera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con base en las cuales se sustentó la responsabilidad patrimonial: (i) desconocieron las competencias de la entidad y el principio de legalidad, al atribuirle competencias no asignadas por el legislador; (ii) fue inexistente la motivación de la decisión porque no hay norma que asigne competencias a la entidad en la prestación del servicio de seguridad y protección; (iii) no existió prueba que condujera a determinar que la tardanza en reiterar la práctica del estudio de seguridad a la señora Quiroz hiciera surgir la obligación de indemnizar.

Que de conformidad con el artículo 8 del Decreto 128 de 2003, recopilado en el artículo 2.3.2.1.4.4 del Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República 1081 de 2015, las personas a las que la Agencia para la Reincorporación y Normalización son exclusivamente desmovilizados de grupos armados organizados al margen de la ley y, si bien, no tiene a cargo obligaciones que impliquen garantizar la seguridad personal de los ciudadanos ante una posible situación de riesgo de los participantes desmovilizados del proceso de reintegración o reincorporación, sí está facultada para informar a las entidades encargadas de la prestación del servicio de seguridad y protección con el fin de que estas efectúen la correspondiente calificación de riesgo y se adopten las medidas de protección a las que haya lugar.

Que, en desarrollo de la coordinación que le asiste a la Agencia para la Reincorporación y Normalización en desarrollo de situaciones de riesgo, estableció un protocolo para atender estos casos, dentro de los que se encuentran: a) comunicarle a las personas objeto de amenazas que debe denunciar; b) comunicar a la Policía Nacional y solicitar a la Unidad Nacional de Protección realizar el Estudio Técnico de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza y, c) con los resultados del estudio, si es calificado como extraordinario, desembolsar el apoyo económico para el traslado por nivel de riesgo, previa solicitud de la UNP.

Que en el caso objeto de estudio, la señora Lolyuz Maria Quiroz Navarro fue certificada, se desmovilizó de manera colectiva de las Autodefensas Unidas de Colombia e ingresó al proceso de reintegración que lidera la agencia. En cuanto al caso de riesgo que presentó, el 28 de diciembre de 2010, acudió ante la Agencia Colombiana para la Reincorporación y la Normalización para informar de las amenazas de las cuales venía siendo víctima.

La agencia, el 4 de enero de 2011, puso en conocimiento de la autoridad competente los hechos informados por la señora Quiroz Navarro, le informó a la Policía Metropolitana de Barranquilla la situación de riesgo que presentaba la señora Quiroz y solicitó la realización de Estudio Técnico Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza, estudio que arrojó: riesgo ordinario.

Posteriormente, el 28 de marzo de 2011, la señora Quiroz Navarro manifestó que continuaba recibiendo amenazas, por lo que, se le reiteró la necesidad de presentar denuncia formal ante la Fiscalía General de la Nación, sin lo cual no era posible que la Policía Nacional reajustara la calificación de riesgo inicial, dijo que, en fecha posterior, sin señalar cuál, la interesada allegó formato de radicación de denuncia, por lo que la entidad adelantó el trámite de coordinación para oficiar a la Policía Nacional con la finalidad que efectuara nuevo Estudio de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza.



Que, adicionalmente, las personas que fallecieron no fueron acreditadas como desmovilizadas, ni hacían parte de los procesos de reintegración y/o reincorporación, razón por la cual no se encontraban registradas en el Sistema de Información para la Reintegración, a su vez, las víctimas no fueron reportados por la señora Lolyuz María Quiroz Navarro como integrantes de su núcleo familiar para ser incorporados a los sistemas de información de la Agencia, como tampoco informó que vivieran con ella.

Alegó que se desconoció la jurisprudencia del Consejo de Estado, en torno a la *“teoría de la relatividad en la falla del servicio”*, si se tiene en cuenta que aún cuando es deber del Estado brindar protección a todas las personas residentes en el territorio, no resulta posible imputarle todos los daños, porque las responsabilidades del Estado son relativas, limitadas por las capacidades existentes en cada caso concreto, pues nadie está obligado a lo imposible, *“como en el caso concreto, la entidad comprometió la responsabilidad al no haber realizado con la mayor diligencia posible las gestiones necesarias para salvaguardar la vida e integridad de la señora Lolyuz Quiroz y de su núcleo familiar, pero como podía hacerlo sin tener funciones de seguridad y protección”*.

4. Trámite previo

El **Consejo de Estado, Sección Quinta**, en auto del 24 de septiembre de 2019, admitió la acción de tutela, ordenó notificar a los magistrados de la Sección Tercera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y ordenó vincular a los señores Marcos Quiroz Cantillo, Ana Toribia Navarro Rodríguez, Diana Patricia Quiroz Navarro, Luis Fernando Quiroz Navarro, Yuly Paola Quiroz Navarro, German Alberto Quiroz Navarro, esta última quien actuó en nombre propio y en representación de sus menores hijos Wilmer Andrés Quiroz Navarro y Joice Alejandra Quiroz Navarro, la Nación – Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación y al Juzgado Trenta y Tres Administrativo de Bogotá, como terceros interesados en el resultado del proceso.

Ante la imposibilidad de notificar a los sujetos que fungieron como demandantes en el proceso de reparación directa, en auto del 3 de diciembre de 2019, se ordenó a la Secretaría General del Consejo de Estado y al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, fijar aviso en aras de poner en conocimiento de las mencionadas personas del auto admisorio de la demanda. En virtud de lo cual, las Secretarías de las corporaciones fijaron aviso, tal y como obra a folio 63 y 73 del expediente.

5. Oposición

El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A** relacionó los hechos que dieron origen a la acción constitucional de la referencia y se refirió a la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, concretamente, sostuvo que no se cumple con el requisito general de relevancia constitucional, porque la parte actora mediante la presente acción pretende convertir el mecanismo en una instancia adicional del proceso ordinario y porque el escrito de tutela no sustenta la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, sino que pretende controvertir los argumentos expuestos por la Sala de decisión.



Que no es cierto que no se analizaron las competencias que en materia de seguridad y protección le corresponden a la entidad accionante, por el contrario, se realizó un estudio juicioso el cual determinó que, si bien, la agencia no tenía dentro de sus competencias prestar seguridad a los demandantes, de conformidad con el protocolo para la orientación y apoyo a la población desmovilizada en riesgo de la Alta Consejería para la Reintegración, la entidad debía coordinar a la mayor brevedad posible ante las autoridades competentes las medidas mínimas de seguridad para los desmovilizados, *“lo que en el caso concreto implicaba recepcionar la solicitud de protección de la señora LOLYLIZ QUIROZ y gestionar con la Policía Nacional, en el menor tiempo posible la realización de un estudio técnico de riesgo, que permitiera adoptar otras medidas de protección a la demandante”*.

Se concluyó que, desde el momento que la señora Quiroz Navarro solicitó por segunda vez una medida de protección ante la agencia, hasta que la Policía Nacional la recepcionó, transcurrieron 14 días, término que no se compadecía con la especial situación de riesgo que venía manifestando la misma y su núcleo familiar, situación que comprometió indudablemente su responsabilidad.

6. Intervención de los terceros con interés

El **Juzgado Treinta y Tres Administrativo del Circuito de Bogotá**, allegó escrito suscrito por la secretaria del despacho, en el que solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, toda vez que con la decisión censurada no se vulneró derecho fundamental alguno, para lo cual hizo amplió recuento de los hechos que dieron origen a la presente acción y reiteró los argumentos expuestos en las consideraciones de la sentencia objeto de reproche, en particular que, del material probatorio obrante en el expediente se constató que la agencia actora no procedió a solicitar el estudio de riesgo de manera inmediata, sino hasta después de acaecida la muerte de los hermanos de la desmovilizada, que se reportó el 12 de abril de 2011 a las 16:20 horas según los registros civiles de defunción, siendo radicada la solicitud de estudio de nivel de riesgo una hora y media después de ese hecho, situación que constituyó una omisión y la falta de diligencia en el cumplimiento de su deber.

La **Fiscalía General de la Nación** señaló que la acción de tutela es improcedente, porque, de un lado, el actor no da cuenta, por qué a pesar de existir otro mecanismo judicial idóneo no hizo uso del mismo, sin señalar el medio de control o acción al se refería concretamente, y del otro, porque no sustentó las causales específicas de procedibilidad para que el mecanismo constitucional fuera procedente, asimismo, dijo que no se advierte la posible materialización de un perjuicio irremediable.

Solicitó declarar improcedente la acción de tutela porque no se cumplen con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

La Secretaría General de la **Policía Nacional** señaló que la acción de tutela es improcedente porque no existe un perjuicio irremediable que haga procedente la solicitud y señaló que no existió desconocimiento de derechos fundamentales, que, resulta inaceptable que la entidad actora pretenda que la Policía Nacional responda por un daño frente al cual no tuvo conocimiento de forma oportuna y diligente, a pesar de que fue la entidad que conoció de las diferentes medidas de protección que solicitó la señora Lulyliz Maria Quiroz Navarro, pero como quedó



demostrado en el proceso de reparación directa, dicha solicitud solo fue allegada al comando de Policía Metropolitana de Barranquilla el 12 de abril de 2011 a las 17:50 horas, fecha en la que ocurrió el homicidio de los señores Quiroz Navarro.

Indicó que en el escrito inicial no se hizo claridad ni manifestación alguna de cuáles requisitos específicos fueron presuntamente omitidos por la Sección Tercera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para sustentar la acción de tutela y solicitó negal el amparo solicitado.

7. Sentencia impugnada

El **Consejo de Estado, Sección Quinta**, en sentencia del 23 de enero de 2020, negó el amparo solicitado.

Estudió el cargo por defecto sustantivo en conjunto con la presunta falta de motivación, basados en el argumento de la actora consistente en que no existe norma que atribuya competencia a la ARN en la prestación del servicio de seguridad y protección. Sin embargo, concluyó que los defectos alegados no prosperaron comoquiera que la autoridad judicial accionada tuvo en cuenta en la decisión adoptada las competencias que por ley se encuentran asignada a la agencia. En tal sentido, señaló que la decisión fue razonable, carente de arbitrariedad y respetuosa del debido proceso de la entidad accionante.

El *a quo* indicó que, contrario a lo afirmado por la entidad accionante, en la sentencia controvertida sí se tuvieron en cuenta las normas que establecían que la Agencia para la Reincorporación y Normalización no tenía dentro de sus competencias prestar seguridad a los demandantes, no obstante, se consideró que de conformidad con el protocolo para la orientación y apoyo a población desmovilizada en riesgo de la Alta Consejería para la Reintegración, debía coordinar a la mayor brevedad posible ante las autoridades competentes las medidas mínimas de seguridad para los desmovilizados, lo que en el caso concreto implicaba recepcionar la solicitud de protección de la señora Quiroz Navarro y gestionar con la Policía Nacional, en el menor tiempo posible la realización de un estudio de riesgo que permitiera adoptar otras medidas de protección.

Que la Agencia para la Reincorporación y Normalización comprometió su responsabilidad al no haber realizado con la mayor diligencia posible las gestiones necesarias para salvaguardar la vida e integridad de la señora Quiroz Navarro y de su núcleo familiar.

8. Impugnación

La Agencia para la Reincorporación y Normalización impugnó la decisión de primera instancia, para lo cual reiteró los argumentos expuestos en el escrito inicial, en particular, lo relacionado con la ausencia de norma que sustentara la condena, en tanto que, la entidad no tiene dentro de sus funciones la prestación del servicio de seguridad y protección.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1 establece: «*Toda*



persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto».

Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Acción de tutela contra providencias judiciales

En cuanto a la acción de tutela como mecanismo para controvertir providencias judiciales, se precisa que, de manera excepcional, se reconoce la procedencia cuando se advierte la afectación manifiesta de los derechos constitucionales fundamentales.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de **31 de julio de 2012**, Exp. 2009-01328-01, aceptó la acción la tutela contra providencia judicial y acogió el criterio de la *procedencia excepcional*², para lo cual aplicó la metodología desarrollada por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para estudiar si, en un caso concreto, procede o no el amparo solicitado, mediante el empleo de las causales generales³ y específicas⁴ de procedencia de la acción de tutela.

Siendo así, a la Sala le corresponde establecer si en el presente caso se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial descritos.

Problema jurídico

A la Sala le corresponde determinar si el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A incurrió en el defecto sustantivo invocado con la sentencia del 22 de agosto de 2019, mediante la que confirmó la decisión del Juzgado Treinta y Tres Administrativo de Bogotá, que declaró

² La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de **29 de junio de 2004** (Expediente AC-10203), han abierto paso la acción de tutela, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales. De ahí que en esa oportunidad - sentencia de 31 de julio de 2012 - se admita, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de derechos fundamentales, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente. (Se destaca)

³ Causales genéricas de procedibilidad o requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencia judicial son: **(i)** Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; **(ii)** Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable; **(iii)** Que se cumpla con el requisito de la inmediatez; **(iv)** Cuando se trate de una irregularidad procesal ésta debe tener un efecto determinante en la sentencia que se impugna y afectar los derechos fundamentales de la parte actora; **(v)** Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos que se transgredieron y que tal vulneración hubiere sido alegada en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y, **(vi)** Que no se trate de sentencias de tutela.

⁴ La configuración de una causal especial de procedibilidad, supone que la providencia controvertida haya incurrido en alguno de los siguientes defectos: **(i)** orgánico; **(ii)** procedimental absoluto; **(iii)** fáctico, **(iv)** material o sustantivo; **(v)** error inducido; **(vi)** decisión sin motivación; **(vii)** desconocimiento del precedente constitucional que establece el alcance de un derecho fundamental y, **(viii)** violación directa de la Constitución.



administrativamente responsable a la entidad por la falla en el servicio en protección y seguridad.

Del defecto sustantivo

En los términos de la sentencia T – 1009 de 2000 de la Corte Constitucional, se presenta el denominado defecto sustantivo cuando la decisión judicial es proferida con fundamento en una norma claramente inaplicable al caso concreto, ya sea porque perdió vigencia, porque su aplicación resulta del todo inconstitucional o, porque su contenido no guarda relación de conexidad material con los presupuestos de hecho a los cuales se ha aplicado. Sin embargo, para que se predique tal defecto es preciso tener en cuenta que la acción de tutela no puede interponerse para controvertir la razonable interpretación de una norma legal o reglamentaria, en razón de que los jueces son autónomos para escoger entre diversas interpretaciones de una disposición legal, la que consideren más acorde con el ordenamiento jurídico (art. 230 de la Constitución Política).

Caso concreto

Mediante el ejercicio de la presente acción la ARN pretende que se deje sin efecto la sentencia del 22 de agosto de 2019, mediante la que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, confirmó la decisión del Juzgado 36 Administrativo de Bogotá, que declaró administrativamente responsable a la entidad por la falla en el servicio en protección y seguridad.

La Agencia para la Reincorporación y Normalización considera que las autoridades judiciales demandadas incurrieron en el defecto sustantivo, porque la condenada fue impuesta por la falla en la prestación del servicio de seguridad y protección, sin que la entidad tuviera asignada constitucional ni legalmente dicha función, al efecto, señaló que su tarea consiste en implementar política de reintegración y reincorporación de los grupos armados organizados al margen de la ley, con lo cual, se desconocieron las competencias de la entidad y el principio de legalidad.

Insistió en que, en desarrollo de la coordinación que le asiste a la Agencia para la Reincorporación y Normalización en desarrollo de situaciones de riesgo, estableció un protocolo para atender estos casos, que, en el caso objeto de estudio, la señora Lolyluz Maria Quiroz Navarro, el 28 de diciembre de 2010, acudió ante la entonces Agencia Colombiana para la Reincorporación y la Normalización para informar acerca de las amenazas de las cuales venía siendo víctima y la agencia, el 4 de enero de 2011, puso en conocimiento de la Policía Metropolitana de Barranquilla la situación de riesgo que presentaba la participante y solicitó la realización de Estudio Técnico Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza, estudio que arrojó: riesgo ordinario.

Posteriormente, el 28 de marzo de 2011, la señora Quiroz Navarro manifestó que continuaba recibiendo amenazas, por lo que, se le reiteró la necesidad de presentar denuncia formal ante la Fiscalía General de la Nación, sin lo cual no era posible que la Policía Nacional reajustara la calificación de riesgo inicial, dijo que, en fecha posterior, sin señalar cuál, la interesada allegó formato de radicación de denuncia, por lo que la entidad adelantó el trámite de coordinación para oficiar a la Policía Nacional con la finalidad que efectuara nuevo Estudio de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza.



Que, adicionalmente, las personas que fallecieron no fueron acreditadas como desmovilizadas, ni hacían parte de los procesos de reintegración y/o reincorporación, razón por la cual no se encontraban registradas en el Sistema de Información para la Reintegración, a su vez, las víctimas no fueron reportados por la señora Lolyluz María Quiroz Navarro como integrantes de su núcleo familiar para ser incorporados a los sistemas de información de la Agencia, como tampoco informó que vivieran con ella.

De la solución al problema jurídico planteado

La Sala anticipa que los cargos elgados por la parte actora no están llamados a prosperar, por las razones que se pasan a explicar.

Lo primero que conviene decir es que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, en la sentencia del 22 de agosto de 2019, se refirió de manera expresa a la competencia de la entidad en cuanto a la función de protección y las razones por las que la responsabilidad administrativa endilgada se derivó, no de una competencia de protección, sino de la falta de diligencia de la entidad en realizar las gestiones necesarias para salvaguardar la vida de los hermanos Navarro Quiroz, en los siguientes términos:

(...)

4.9. Al respecto, precisa la Sala que aunque la ARN – en ese entonces la ACR- no le correspondía prestar el servicio de seguridad a la población desmovilizada, ello no implica que no pueda ver comprometida su responsabilidad, cuando se encuentre demostrado que pese a que un desmovilizado solicitó protección, la entidad no fue diligente en adoptar las medidas correspondientes para salvaguardar la integridad de la persona y de su núcleo familiar y ello contribuyó en la causación de un daño antijurídico.

4.10. Lo anterior por cuanto, aunque la ARN no presta funciones de seguridad, en los términos del Protocolo para la Orientación y Apoyo a Población Desmovilizada en Riesgo, de la Alta Consejería para la Reintegración, dicha circunstancia “no la releva de la obligación constitucional que tiene de realizar las actividades pertinentes para coordinar ante las autoridades competentes, las medidas mínimas de seguridad para los desmovilizados”.

4.11. Al respecto, obsérvese como el referido protocolo establecía que cuando personas desmovilizadas acudían a la Alta Consejería para la Reintegración, solicitando protección luego de elaborar un acta de orientación a la víctima, la entidad debía:

‘Solicitar al Comando de Policía Departamental la realización del Estudio Técnico de Nivel de Riesgo, en el menor tiempo posible dependiendo de la urgencia del caso’.

4.12. De conformidad con lo expuesto, evidencia la Sala que aunque la entidad demandada no tenía dentro de sus competencias prestar seguridad a los demandantes, si estaba en el deber de recepcionar la solicitud de protección de la señora Lolyluz Quiroz y gestionar con la Policía Nacional, en el menor tiempo posible, la realización de un estudio técnico de riesgo, que permitiría adoptar otras medidas de protección a la demandante.

4.13. Ahora bien, en el caso concreto, la juez de primera instancia, sostuvo que se encuentra configurada la falla en el servicio de la Alta Consejería para la Reintegración – ACR -, puesto que la entidad no fue diligente en el cumplimiento de su deber que consistía en trasladar de forma inmediata la denuncia y segunda solicitud de protección a la Policía Nacional, para que esta última entidad realizara un nuevo estudio de riesgo y con ello se pudiera adoptar las medidas de seguridad pertinentes.

(...)



4.15. Precisa la Sala que en el caso concreto a la ACR le correspondía gestionar a la mayor brevedad posible la solicitud de un nuevo estudio de riesgo para la señora Lolyluz Quiroz, más si se tiene en cuenta que: i) era la segunda vez que la demandante solicitaba protección a su vida, puesto que manifestaba seguir recibiendo amenazas y; ii) a diferencia de la primera vez en que solicitó protección, en esta segunda ocasión la señora Lolyluz decidió presentar denuncia por los hechos, en consideración a la gravedad de las amenazas, circunstancia que debía ser puesta en conocimiento de la Policía Nacional para que efectuara una nueva calificación del riesgo y con ellos, de ser el caso, se adoptaran las medidas pertinentes para salvaguardar la integridad de la actora y de su núcleo familiar.

4.16. Así las cosas, considera la Sala que la Alta Consejería para la Reintegración comprometió su responsabilidad, al no haber realizado con la mayor diligencia posible las gestiones necesarias para salvaguardar la vida e integridad de la señora Lolyluz Navarro Quiroz y de su núcleo familiar, y comoquiera que su retardo en radicar ante la Policía Nacional la solicitud de realización de un nuevo estudio de riesgo de la parte actora contribuyó a que se dilatara injustificadamente una situación de riesgo que venía evidenciando y manifestando la parte demandante, considera la Sala que hay lugar a confirmar la sentencia de primera instancia en el sentido de condenar solidariamente a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y a la Alta Consejería para la Reintegración ACR – hoy Agencia para la Reincorporación y la Normalización ARN – al pago de los perjuicios causados a la parte demandante.

(...)" (se subraya)

En esa medida, tal como se anticipó, el argumento de la parte actora no está llamado a prosperar porque la condena impuesta no fue como consecuencia de una atribución de funciones o competencias por parte de las autoridades judiciales demandadas a la entidad actora, de modo que hiciera configurar el defecto sustantivo alegado, sino que, la decisión de endilgar responsabilidad administrativa a la entidad derivó de la falta de gestión oportuna y diligente en realizar acciones necesarias para salvaguardar la vida e integridad de la señora Quiroz Navarro y de su núcleo familiar, específicamente, en darle trámite a la segunda solicitud de protección ante la Policía Nacional.

Así mismo, por la falta de aplicación del protocolo para la orientación y apoyo a población desmovilizada en riesgo de la Alta Consejería para la Reintegración, según el cual, cuando personas desmovilizadas acudan a la agencia con alguna solicitud de protección, a la entidad le corresponde informar a la Policía Nacional y solicitar el estudio de seguridad en el menor tiempo posible, como ello no ocurrió, tal omisión conduxo a que se viera comprometida la responsabilidad administrativa.

De hecho, basta leer las consideraciones de la providencia cuestionada que se transcribió en precedencia para advertir que la Sección Tercera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca tuvo en cuenta las normas que establecían que la Agencia para la Reincorporación y Normalización no tenía dentro de sus competencias prestar seguridad a los demandantes.

Luego, los argumentos en los que la parte actora sustentó el defecto sustantivo invocado no prosperan.

Adicional a lo anterior, la ARN señala que las víctimas no eran desmovilizados y tampoco habían sido reportados como parte del núcleo familiar de la señora Navarro Quiroz, sin embargo, dicho argumento debió ser planteado a instancias de los jueces naturales de conocimiento para que se pronunciaran sobre el particular, de manera que, no puede acudir a la acción de tutela para plantear argumentos nuevos y ajenos al debate surtido en el proceso de reparación directa.



Finalmente, en cuanto al desconocimiento del precedente judicial, la parte actora, alegó que se desconoció la jurisprudencia del Consejo de Estado, en torno a la *"teoría de la relatividad en la falla del servicio"*, si se tiene en cuenta que aún cuando es deber del Estado brindar protección a todas las personas residentes en el territorio, no resulta posible imputarle todos los daños. Sin embargo, tales argumentos no son suficientes para identificar el precedente judicial al que hace referencia y si existe identidad de presupuestos fácticos y jurídicos para predicar la aplicación de dicha tesis al caso objeto de estudio, de manera que, la Sala no tiene parámetros para analizar el presunto desconocimiento del precedente judicial invocado y, en esa medida, no procede el estudio del cargo.

En consecuencia, se impone confirmar la providencia del 23 de enero de 2020, proferida por el Consejo de Estado, Sección Quinta, por las razones expuestas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta – Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Confirmar** la providencia del 23 de enero de 2020, proferida por el Consejo de Estado, Sección Quinta, por las razones expuestas.
2. **Enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
3. **Notificar** a las partes por el medio más expedito posible.
4. **Publicar** la presente providencia en la página web de la Rama Judicial, del Consejo de Estado y de la autoridad demandada.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en sesión de la fecha.


STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta de la Sección


MILTON CHAVES GARCÍA


JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ