

Sentencia No. T-102/93

DERECHO A LA VIDA-Protección

En materia constitucional la protección del derecho a la vida incluye en su núcleo conceptual la protección contra todo acto que amenace dicho derecho, no importa la magnitud o el grado de probabilidad de la amenaza, con tal de que ella sea cierta.

DERECHOS FUNDAMENTALES-Vulneración/DERECHOS FUNDAMENTALES-Amenaza

La vulneración de los derechos fundamentales requiere de una verificación objetiva que corresponde efectuar a los jueces de tutela mediante la estimación de su ocurrencia empírica y su repercusión jurídico-constitucional; la amenaza en cambio, incorpora criterios tanto subjetivos como objetivos, configurándose no tanto por la intención de la autoridad pública o del particular, cuando sea del caso, sino por el resultado que su acción o abstención pueda tener sobre el ánimo de la persona presuntamente afectada. Para que se determine la hipótesis constitucional de la amenaza se requiere la confluencia de elementos subjetivos y objetivos o externos. El temor del sujeto que ve peligrar sus derechos fundamentales y la convalidación de dicha percepción mediante elementos objetivos externos, tiene como significado el que ofrecen las circunstancias temporales e históricas en que se desarrollan los hechos. El criterio constitucional para evaluar la existencia de amenazas a los derechos fundamentales es racional. No supone la verificación empírica de los factores de peligro, sino la creación de un parámetro de lo que una persona en similares circunstancias podría razonablemente esperar.

DERECHO A LA PAZ-Alcance

Una característica peculiar del derecho a la paz es el de la multiplicidad que asume su forma de ejercicio. Es un derecho de autonomía en cuanto está vedado a la injerencia del poder público y de los particulares, que reclama a su vez un deber jurídico correlativo de abstención; un derecho de participación, en el sentido de que está facultado su titular para intervenir en los asuntos públicos como miembro activo de la comunidad política; un poder de exigencia frente al Estado y los particulares para reclamar el cumplimiento de

obligaciones de hacer. Como derecho que pertenece a toda persona, implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo. La convivencia pacífica es un fin básico del Estado y ha de ser el móvil último de las fuerzas del orden constitucional. La paz es, además, presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales. Si en todo momento es deber fundamental del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, defender la Independencia Nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden jurídico, el cumplimiento de ese deber resulta de insoslayable urgencia en circunstancias de grave perturbación del orden público, como las actuales.

ACCION DE TUTELA-Indefensión

La indefensión en que se encuentra una gran cantidad, si no la mayoría de las poblaciones colombianas, dada su condición económica, social y política, no le permite tener los instrumentos adecuados para repeler los ataques y la agresión de los grupos alzados en armas. Dicha función, que corresponde asumirla al Estado directamente como fin esencial inherente a su naturaleza, la ejerce por medio de la Fuerza Pública, y específicamente de la Policía, según el cual éstas están instituídas para mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar la convivencia pacífica de los habitantes de Colombia, dentro de un concepto de cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas. Corresponde entonces al Gobierno Nacional dotar a esta institución de las herramientas (recursos, personal, etc.) necesarias para cumplir con el mandato que la Constitución le ha impuesto. Por tanto, debe otorgarle los mecanismos que le permitan cumplir cabalmente esta función.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO/INTERES GENERAL-Prevalencia

El artículo 1o. de la Carta desarrolla esta voluntad del Constituyente cuando, al enunciar los fundamentos del Estado Social de Derecho, incluye la prevalencia del interés social general

como una de las características esenciales de la organización política. Tal es la concepción que debe presidir toda actuación de los funcionarios del Estado y para el caso que nos ocupa, de los miembros de la Fuerza Pública, concretamente de la Policía Nacional, cuya función esencial consiste en asegurar a todos los habitantes del territorio nacional la convivencia pacífica, al igual que la protección a todas las personas en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades, para lo cual dispone de los recursos y los instrumentos necesarios para repeler cualquier tipo de agresión o ataque que afecte tales derechos. No podrá entonces preferirse la protección de unos intereses particulares en desmedro del interés general que asiste a toda la colectividad.

REF: EXPEDIENTE No. T - 6495

PETICIONARIO: AMPARO GARCIA BUSTAMANTE Y OTROS.

PROCEDENCIA: JUZGADO PENAL DEL CIRCUITO DE SANTO DOMINGO, ANTIOQUIA.

MAGISTRADO PONENTE: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

Aprobado por Acta No. 1

Santafé de Bogotá, D.C., diez (10) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993).

Procede la Corte Constitucional, a través de su Sala Cuarta de Revisión, integrada por los Magistrados CARLOS GAVIRIA DIAZ, JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO y HERNANDO HERRERA VERGARA, a revisar los fallos proferidos por el Juzgado Promiscuo Municipal de Santo Domingo, Antioquia el día 10 de septiembre de 1.992, y por el Juzgado Penal del Circuito de Santo Domingo, el día 7 de octubre del mismo año, en el proceso de tutela No. T-6495, adelantado por AMPARO GARCIA BUSTAMANTE, ROSAURA SUAREZ QUINTERO, TERESA MUÑOZ, MARTHA DE BUITRAGO, MARTHA LIGIA PULGARIN, BAUDILIO A. MORENO, MARIA LUISA JARAMILLO, ROSA RIVERA OROZCO, MARCO SALAZAR, NORBERTO CASTAÑO, MARIA ELENA SUAREZ, LUZ HELENA OSORIO, MARIA ELENA QUINTERO, MARITZA PULGARIN, MARIELA IDARRAGA, ANA LUISA RIOS, ELVIRA SUAREZ, ZORAIDA PULGARIN, LUZ ESTELA DE ARCO, MARIELA PULGARIN, MARIA GRACIELA RESTREPO, GLORIA VERGARA GOMEZ, GUILLERMO ALVAREZ, FIDELINA BUSTAMANTE, LUIS DARIO RESTREPO, ARTURO PULGARIN, MARIA FABIOLA AGUIRRE, ANA MARIA PULGARIN, HERMELINA FRANCO, OFELIA SUAREZ y LUZ

MARINA HENAO en su propio nombre, habitantes de la Calle Zea, Municipio de Santo Domingo, Antioquia, contra la decisión adoptada por el Alcalde Municipal, el Comandante de la Policía y el Ministerio de Defensa, de construir el nuevo Comando de Policía en ese sector del Municipio.

El negocio llegó al conocimiento de esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional por la vía ordinaria de la remisión que hizo el Juzgado Penal del Circuito de Santo Domingo en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1.991.

Conforme el artículo 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1.991, la Sala de Selección de la Corte eligió para efectos de revisión la presente acción de tutela, por lo cual se entra a dictar sentencia.

I. INFORMACION PRELIMINAR.

Los hechos que motivaron la formulación de la presente acción son los siguientes:

1. Por espacio de varios años el Comando de Policía del Municipio de Santo Domingo venía funcionando en un inmueble del Municipio ubicado en la plaza principal, lo que le permitía controlar la situación de orden público sin representar peligro para la población urbana.
2. La cabecera municipal se había caracterizado por ser tranquila y apacible; sin embargo, durante los últimos años empezaron a incursionar grupos guerrilleros dentro de la población, con acciones como la toma de la población, el secuestro del Alcalde Municipal y continuas amenazas contra la población civil.
3. Mediante Acuerdo No. 043 del 31 de agosto de 1.991, el Concejo Municipal de Santo Domingo aprobó un proyecto por el cual se donaba al Ministerio de Defensa un lote de terreno destinado a la construcción del nuevo Comando de Policía, situado en la Calle Zea con la carrera Girardot (esquina). Los vecinos del lugar, educadores y padres de familia expusieron a la administración municipal los inconvenientes del proyecto y solicitaron su revocatoria, teniendo en cuenta que el lugar donde se construiría el Comando es una zona residencial y educativa, donde funciona la Escuela Urbana de niñas y el Colegio Nacional Tomás Carrasquilla. Así mismo, la alteración del orden público por parte de la guerrilla es constante y en caso de una toma guerrillera podían resultar lesionados los estudiantes y

sufrir graves daños la población civil.

4. La ejecución del Acuerdo inicialmente suspendida a solicitud de los habitantes, fue llevada a cabo a raíz del secuestro y posterior liberación del Alcalde Municipal, iniciándose la obra en los primeros meses de 1.992.

5. Finalmente, Planeación Departamental tiene unos parámetros establecidos para reubicar Comandos de Policía, dentro de los cuales figura el que éstos no pueden estar ubicados en zonas residenciales, ni cerca a escuelas, colegios, hospitales o similares.

Consideran los peticionarios que un Comando ubicado en las circunstancias descritas ofrece dificultades para defenderse de un virtual ataque, y serán entonces la población civil y escolar las que asuman las consecuencias, como sucedió el día 24 de agosto de 1.992 cuando un frente guerrillero del ELN se tomó el pueblo y dinamitó el nuevo Comando sufriendo daños las residencias y los centros educativos. En los actuales momentos persiste la amenaza de un nuevo atentado, ya que se continúa construyendo la obra.

B. Derechos presuntamente vulnerados o amenazados.

Consideran que con la actuación de la administración municipal, se amenazan sus derechos constitucionales fundamentales a la vida, a la integridad física y a la educación, para lo cual solicitan que se ordene la suspensión de la construcción del Comando de Policía, se prohíba su ocupación y se ordene el cambio de destinación de la obra.

II. DECISION JUDICIAL.

A. Sentencia del Juzgado Promiscuo Municipal de Santo Domingo.

El Juzgado Promiscuo Municipal de Santo Domingo, Antioquia, mediante sentencia del 10 de septiembre de 1.992, decidió acoger la solicitud de tutela impetrada con base en los siguientes argumentos:

1. "En el caso que nos ocupa, se ve comprometida la vida de los habitantes, se ve truncada la garantía a la educación, dado que se han visto obligados algunos padres de familia a retirar sus hijos para evitarles un mal mayor; también la seguridad y tranquilidad se están afectando, aunque se trata de derechos no incluidos dentro del Capítulo de los Derechos

Fundamentales, pero que están en forma directa relacionados con el derecho a la vida. Es decir, atentándose contra la seguridad ciudadana y la tranquilidad pública, se está afectando la vida de los habitantes de la zona.

2. Si bien el Alcalde y el Concejo autorizando a aquel podían donar un terreno para construir el Comando de Policía, debió consultarse la voluntad popular, porque el Alcalde ni el Concejo son entes autónomos sino representantes de la comunidad y se deduce del acervo probatorio que existió un connato de fraude al sacar el acuerdo del Concejo, no pudiéndose establecer el responsable.

3. Debe entonces reubicarse el Comando de Policía y a fin de no perjudicar los intereses de ésta, lo más viable es una negociación con el municipio para comprar dicha construcción destinándola a una obra más acorde con la ubicación.

4. Todos los derechos, como la libre comercialización de bienes y la construcción son de competencia en su regulación, del municipio, pero siempre limitados en su ejercicio al derecho de los demás, en este caso, concretamente la vida y la integridad personal, la cual se ve lesionada y en peligro en forma indirecta por la violación directa de la tranquilidad y la seguridad ciudadana”.

La anterior providencia fue impugnada por el apoderado de la Policía Nacional, Ministerio de Defensa, acudiendo como razones para solicitar que se deniegue la acción instaurada por los peticionarios, que ésta es improcedente por cuanto la protección que se pretende recae en unos derechos colectivos, los cuales están excluídos por el artículo 60. del Decreto 2591 de 1.991, pues para ello están consagradas las acciones populares de que trata el artículo 88 de la Constitución Nacional. Igualmente señala que el derecho a la vida no ha sido violado por los miembros de la Policía Nacional, y que por el contrario ésta tiene como función, proteger a los habitantes del municipio de Santo Domingo, cumpliendo el mandato constitucional de salvaguardar el orden público. Finalmente, expresa que el derecho citado por los habitantes de la Calle Zea es el de la seguridad el cual no es un derecho constitucional fundamental sino un derecho político de rango legal, respecto del cual no procede la acción de tutela.

B. Sentencia del Juzgado Penal del Circuito.

El Juzgado Penal del Circuito de Santo Domingo, Antioquia, a través de sentencia del 7 de

octubre de 1.992, confirmó la decisión proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal, por las siguientes razones:

2. Es del parecer esta Judicatura que con la amenaza que se cierre por parte de la guerrilla al tenerse como objetivo la edificación, se ven amenazados los derechos fundamentales de los niños en su vida e integridad física, teniendo en cuenta que anexo a la citada construcción está la Escuela Integrada Magda Moreno donde reciben educación cantidad de párvulos en quienes también ha incidido de manera directa esta problemática. Lo propio ha de decirse respecto a los jóvenes y menores de edad que reciben educación en el Colegio Nacional Tomás Carrasquilla.

3. Así las cosas, como se encuentran amenazados los derechos constitucionales fundamentales expresados de manera indirecta por parte de la autoridad pública Nación-Mindefensa-Polinal por la acción de construir un Comando de Policía en lugar residencial y estudiantil en detrimento de personas humanas que por allí habitan y estudian, por ataques subversivos, es del caso declarar que la autoridad pública debe ceder a los intereses que clamorosamente pregonan y reclaman los residentes y estudiantes de la Calle Zea con carrera Girardot del municipio de Santo Domingo”.

Por todo lo expuesto, ese Juzgado confirma el fallo de primera instancia, con la adición de que también se amenaza violar el derecho constitucional fundamental de los niños (Art. 44 C.N.) en la vida y la integridad física.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia en relación con el fallo proferido por el Juzgado Penal del Circuito de Santo Domingo, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1.991.

Segunda. La Materia Objeto de las Actuaciones.

En primer término, encuentra la Sala que los peticionarios de modo expreso solicitan en

virtud del ejercicio de la acción de tutela que consagra el artículo 86 de la Constitución Nacional y reglamenta el Decreto 2591 de 1.991, la protección de los derechos constitucionales fundamentales a la vida y a la educación, que aseguran los artículos 11 y 67 respectivamente de la Carta Política.

En concepto de la Corte, la cuestión planteada por los accionantes se contrae específicamente a obtener que se decrete por vía de la citada acción, la protección inmediata de sus derechos mediante la orden al Ministerio de Defensa a través del Comandante de Policía y del Alcalde Municipal de Santo Domingo para que suspenda la construcción del Comando de Policía, que se adelanta en dicha población, en el sector denominado “Calle Zea” y se proceda a efectuar en otro lugar donde no corran riesgo la vida ni los bienes de los habitantes.

En otros términos, los peticionarios pretenden el amparo judicial de unos determinados derechos constitucionales fundamentales amenazados por las incursiones y ataques de los grupos subversivos, las cuales siempre están dirigidas contra el Comando de Policía ubicados contiguo a la zona residencial donde tienen sus viviendas los peticionarios, y donde funciona la Escuela Urbana de niñas Magda Moreno y el Colegio Nacional integrado Tomás Carrasquilla.

Del examen del escrito presentado se observa que los accionantes hacen radicar la solicitud en la decisión adoptada por el Concejo Municipal de Santo Domingo mediante Acuerdo número 043 del 31 de agosto de 1991, por el cual el municipio donó al Ministerio de Defensa un lote de terreno ubicado en la Calle Zea con Girardot, para la construcción del nuevo Comando de Policía, el cual fue posteriormente ejecutado por el Alcalde Municipal el día 27 de noviembre de 1991 cuando se firmó la escritura respectiva en la Notaría 39 de Bogotá, obra que se inició en los primeros meses de 1992, en contra de la voluntad de los residentes, padres de familia y educadores.

Opinan los peticionarios que con dicha obra se pusieron en peligro sus derechos fundamentales en especial teniendo en cuenta que el día 24 de agosto de 1992 el grupo guerrillero ELN se tomó la población y dinamitó el Comando de Policía, sufriendo daños las residencias y los centros educativos contiguos a dicho Comando. Señalan los accionantes que actualmente el peligro persiste por cuanto se continúa construyendo la obra,

amenazando de esa manera los derechos fundamentales a la vida, a la educación, al igual que los derechos de los niños.

Por tanto, considera esta Corte que deberá analizarse lo relativo al derecho fundamental a la vida, para determinar con base en la situación actual de orden público y de violencia que vive el país, si efectivamente se produce la amenaza a los derechos a que se refieren los peticionarios en la solicitud de tutela.

Tercera. El Derecho a la Vida en la Constitución de 1.991.

El derecho a la vida recibe en la Carta de 1.991 un reconocimiento expreso como derecho. No es ya el reflejo de una obligación estatal, aunque ésta se mantiene (Art. 2 C.N.), sino que existe como derecho y como tal tiene una mayor autonomía y alcance.

El derecho a la vida es uno de aquellos derechos inalienables de la persona cuya primacía reconoce el artículo 5º. de la Constitución, lo que hace que ellos vinculen al Estado en dos sentidos: en la de su respeto y en la de su protección. La autoridad estatal está constitucionalmente obligada a no hacer cosa alguna que destruya o debilite el contenido esencial de esos derechos, y a crear las condiciones indispensables para que tengan cabal observancia y pleno cumplimiento.

El artículo 11, a su turno, consagra el derecho a la vida como un derecho constitucional fundamental y reconoce su inviolabilidad, en el sentido de que sin justa causa nadie tiene un título legítimo para vulnerarlo o amenazarlo. El derecho a la vida – que es el derecho de toda persona al ser y a la existencia – es intangible frente al Estado y a los particulares mientras con su ejercicio no se infiera daño injusto a los derechos de otro.

Una característica relevante de este derecho es que la vida constituye la base para el ejercicio de los demás derechos. Es decir, la vida misma es el presupuesto indispensable para que haya titularidad de derechos y obligaciones.

Tener derecho a la vida es reconocer que nadie puede por una causa injusta desconocérmela, lesionármela ni quitármela.

A. La Protección del Derecho a la Vida.

La protección y el respeto que el Estado debe brindar a los titulares del derecho a la vida no puede reducirse a una simple consideración de carácter formal, por cuanto el derecho a la vida no sólo implica para su titular el hallarse protegido contra cualquier tipo de injusticia, sea ésta de índole particular o institucional, sino además tener la posibilidad de poseer todos aquellos medios sociales y económicos que le permitan a la persona vivir conforme a su propia dignidad.

Mientras en derecho penal una amenaza contra la vida sólo se configura con la iniciación de la etapa ejecutiva del delito, en materia constitucional la protección del derecho a la vida incluye en su núcleo conceptual la protección contra todo acto que amenace dicho derecho, no importa la magnitud o el grado de probabilidad de la amenaza, con tal de que ella sea cierta.

Una amenaza contra la vida puede tener niveles de gravedad diversos. Puede ir desde la realización de actos que determinen un peligro adicional mínimo para alguien, hasta la realización de actos de los que se derive la inminencia de un atentado. Con independencia de la responsabilidad penal que se deduzca de cada una de estas situaciones, la Constitución protege a las personas contra todos aquellos actos que pongan en peligro de manera objetiva su vida. El Estatuto Fundamental protege el derecho a la vida y dicha protección tiene lugar cuando quiera que se afecte el goce del derecho, no importa el grado de afectación.

Sería ingenuo creer que la consagración expresa del derecho a la vida en el texto constitucional actúa como una fórmula mágica sobre nuestra realidad política y social, convirtiendo a Colombia en una sociedad pacífica. Esa consagración tiene sentido y alcance en cuanto manifiesta una voluntad nacional de crear las condiciones necesarias para que la violencia deje de ser empleada como medio de solución de conflictos. En otras palabras, el reconocimiento del derecho humano a la vida en una norma de rango jurídico supremo (C.N. Artículo 11), deberá asumirse por gobernantes y gobernados como un compromiso de restablecer las reglas que conforman el mínimo exigido para el mantenimiento y desarrollo de la convivencia civilizada y el consenso social.

El derecho a la vida sólo puede ser efectivamente garantizado cuando el Estado ejerce a plenitud la exclusividad de la administración de justicia, y el privilegio de la coerción legítima.

El abuso del poder, la justicia privada y la acción de los grupos irregulares armados que con diversos móviles suplantan a la autoridad, son los más poderosos obstáculos que hoy impiden el cumplimiento del deber fundamental de proteger las vidas de cuantos habitan en Colombia. Por ello, con el objeto de una efectiva y concreta protección de los derechos fundamentales de las personas, entre los cuales el derecho a la vida ocupa un lugar primordial, la Carta Política de 1.991 creó la figura de la acción de tutela en su artículo 86.

B. La Acción de Tutela y el artículo 86 de la Constitución Nacional.

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Nacional como un mecanismo procesal específico y directo cuyo objeto es en la protección eficaz, concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales en una determinada situación jurídica, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos consagrados por la ley.

Como lo ha venido sosteniendo esta Corte de manera reiterada, dicha acción es un medio procesal específico porque se contrae a la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales afectados de manera actual e inminente, siempre que estos se encuentran en cabeza de una persona o grupo determinado de personas, y conduce, previa la solicitud, a la expedición de una declaración judicial que contenga una o varias órdenes de efectivo e inmediato cumplimiento, enderezadas a garantizar su protección, con fundamento constitucional.

Según el artículo 86 de la Carta, la acción de tutela no procede cuando el afectado disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Su efectiva aplicación, entonces, sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que el ordenamiento jurídico ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger inmediata y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de un particular.

De otra parte, conviene subrayar que la acción de tutela aunque esté prevista para la protección específica y directa de los derechos constitucionales fundamentales, no es un

mecanismo excluyente de la protección consecuencial e indirecta de los restantes derechos e intereses jurídicos, siempre que en su ejercicio se reclame y se determine la violación directa y eficiente de los derechos constitucionales fundamentales.

Así las cosas, la acción de tutela es instrumento constitucional de carácter directo de protección de los derechos constitucionales fundamentales, por cuanto siempre presupone una actuación preferente y sumaria a la que el afectado puede acudir sólo en ausencia de cualquier otro medio de defensa judicial de aquellos derechos, “salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable” (Artículo 6º. numeral 1, Decreto 2591 de 1.991), y en todo caso, procura la restitución al sujeto peticionario en el goce del derecho de rango constitucional fundamental que se demuestra lesionado o amenazado.

La acción de tutela procede contra las decisiones u omisiones de cualquier autoridad pública o de particulares, cuando éstos violen o amenacen violar derechos fundamentales, a fin de evitar un atentado contra la dignidad de la persona humana. Las manifiestas violaciones a dicha condición, encuentran un importante recurso en la acción de tutela, cuando no pueda mediar otro correctivo judicial. Así tiene la mencionada acción el carácter de supletiva, mas no de sustitutiva de las competencias constitucionales y legales de las autoridades públicas, para impartir justicia.

Obsérvese que no se trata de un mecanismo de defensa judicial en abstracto o con fines generales que pueda dirigirse contra todos los integrantes o agentes de una rama del poder público en su conjunto, o contra un acto con vocación general y abstracta para lo cual la Carta y la ley establecen otras vías, ni versa sobre la protección específica o general de los derechos subjetivos controvertibles judicialmente por las vías ordinarias o especializadas, ni sobre la legalidad de los actos administrativos de contenido individual, subjetivo y concreto, atacables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Finalmente, señálese que su consagración constitucional se dirige a establecer un procedimiento, o eventualmente un conjunto de procedimientos judiciales autónomos, específicos y directos, de garantía inmediata de protección de los derechos considerados como fundamentales, cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados por la concreta acción o la omisión de una autoridad pública o por un particular en los términos señalados

por la ley.

C. Vulneración y Amenaza de los Derechos Fundamentales.

La vulneración y la amenaza de los derechos fundamentales son dos causales distintas: la vulneración requiere de una verificación objetiva que corresponde efectuar a los jueces de tutela mediante la estimación de su ocurrencia empírica y su repercusión jurídico-constitucional; la amenaza en cambio, incorpora criterios tanto subjetivos como objetivos, configurándose no tanto por la intención de la autoridad pública o del particular, cuando sea del caso, sino por el resultado que su acción o abstención pueda tener sobre el ánimo de la persona presuntamente afectada. Para que se determine la hipótesis constitucional de la amenaza se requiere la confluencia de elementos subjetivos y objetivos o externos. El temor del sujeto que ve peligrar sus derechos fundamentales y la convalidación de dicha percepción mediante elementos objetivos externos, tiene como significado el que ofrecen las circunstancias temporales e históricas en que se desarrollan los hechos.

El criterio constitucional para evaluar la existencia de amenazas a los derechos fundamentales es racional. No supone la verificación empírica de los factores de peligro, sino la creación de un parámetro de lo que una persona en similares circunstancias podría razonablemente esperar. De esta manera se evita que cualquier persona, ante las comunes tensiones sociales que la vida moderna comporta, y particularmente en el caso colombiano en que la violencia y la situación de orden público, generan en el ciudadano un estado sicológico de permanente riesgo e inseguridad, y en el temor a que su vida se encuentra en condición de peligro, aduzca la existencia de amenazas contra sus derechos fundamentales.

Más aún, se requiere para que pueda afirmarse efectivamente que la persona se halla ante la presencia de una amenaza, que las circunstancias históricas así lo confirmen de manera generalizada y pueda aceptarse que el temor advertido se origina en la apreciación subjetiva y razonable de la situación fáctica vivida.

D. Protección a la Sociedad Civil víctima del conflicto armado.

Según el artículo 2o. de la Constitución Nacional, son fines esenciales del Estado “mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

Estos fines son inherentes al Estado mismo y son su razón de ser y el instrumento con que la sociedad procura su supervivencia, seguridad, tranquilidad, y son la plataforma de la convivencia, de ese vivir en paz tan anhelado, y para ello están instituidas las autoridades de la República: “para asegurar la convivencia pacífica y un orden justo”, lo cual implica consecuencialmente el deber de éstas de brindarles protección a todas las personas, nacionales o extranjeras residentes en Colombia, respecto de sus vidas, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades consagrados constitucional y legalmente. Por su parte y en relación directa con la norma anterior, se consagra constitucionalmente la existencia de un Cuerpo de Policía cuya finalidad primordial está dirigida hacia el interior del Estado, esto es, al mantenimiento de las condiciones para el ejercicio de los derechos y libertades de los habitantes en el territorio y para asegurar la convivencia pacífica, lo cual implica principalmente actividades de carácter preventivo.

En procura de garantizarles a los ciudadanos esa convivencia pacífica y el orden justo a que se refiere la Carta, el Estado ha sido dotado de unos mecanismos cuyo objetivo está dirigido a dicho propósito. Y la misma Constitución establece una serie de derechos y garantías para tal fin. Todo el andamiaje del país gira sobre la defensa, el apoyo, la organización y el mejoramiento de la sociedad y de la comunidad que lo conforman. Los tres poderes están comprometidos en ello y para eso existen las leyes y los mecanismos que las viabilizan, o las sanciones cuando no se cumplen; las normas de tránsito, los programas de acueductos y de carreteras, y en fin, toda la actividad del gobierno hacia los gobernados, está allí contenida.

E. Del Derecho a la Paz.

La Constitución de 1.991, que nació por la voluntad del pueblo de hacer cesar la situación sangrienta y de desorden público que viene sufriendo el país, consagró en el artículo 22 ese anhelo como un derecho constitucional fundamental: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”.

Este derecho se halla estrechamente relacionado con el respeto efectivo de los demás derechos iguales e inalienables de todo hombre.

No debe confundirse la paz con la simple ausencia de guerra y de sangre derramada, o con la conjuración policial de las crisis que afectan la seguridad nacional y la tranquilidad pública. Pero la verdadera paz no puede ser definida como una mera superación de la contienda

armada o como una tregua.

La paz, en definitiva, no es otra cosa que el respeto efectivo de los derechos humanos. Cuando la dignidad humana es atropellada por la violencia o el terror, se está dentro de una situación de guerra contra lo más sagrado e inviolable del hombre. No puede haber paz mientras a nuestro alrededor hay quienes asesinan, secuestran o hacen desaparecer.

Una característica peculiar de este derecho es el de la multiplicidad que asume su forma de ejercicio. Es un derecho de autonomía en cuanto está vedado a la injerencia del poder público y de los particulares, que reclama a su vez un deber jurídico correlativo de abstención; un derecho de participación, en el sentido de que está facultado su titular para intervenir en los asuntos públicos como miembro activo de la comunidad política; un poder de exigencia frente al Estado y los particulares para reclamar el cumplimiento de obligaciones de hacer.

Como derecho que pertenece a toda persona, implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo.

La convivencia pacífica es un fin básico del Estado y ha de ser el móvil último de las fuerzas del orden constitucional. La paz es, además, presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales. El lugar central que ocupa en el ordenamiento constitucional llevó a su consagración como derecho y deber de obligatorio cumplimiento.

La Violencia en Colombia.

El país conoce, desde hace varios lustros, la presencia y acción de grupos guerrilleros, que han venido generando graves situaciones de orden público. Esto ocurre por la capacidad de perturbación que muestran las organizaciones subversivas y por las consecuencias inmediatas que se derivan de su presencia y de su acción.

La situación de violencia que vive el pueblo colombiano ha tomado cauces inusitados. Todos

los días homicidios, secuestros, emboscadas, carros-bomba, atentados contra oleoductos y entidades de diverso orden, toma de pueblos y saqueos de entidades bancarias. Todo ello comprende el cotidiano resumen de la violencia que en los actuales momentos azota al país. No en vano nos encontramos en lo que hoy se denomina Estado de “conmoción interior”, a cuyo amparo el Gobierno ha venido adoptando medidas tendientes al restablecimiento del orden. No en vano la paz fue uno de los principales fines buscados en el nuevo consenso social, al punto de ser denominada la Asamblea Nacional Constituyente como “La Constituyente de la Paz”.

En poco tiempo hemos recorrido el pentagrama de la violencia. De los contados casos de secuestros y atentados hemos pasado a la intensificación de la subversión en los campos, que hoy son escenario de violentos enfrentamientos entre el ejército y los grupos alzados en armas.

La situación de orden público que vive Colombia desde hace varias décadas, se ha agravado significativamente en los últimos años en razón de las acciones terroristas, de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada.

Además de las acciones armadas contra la Fuerza Pública, los grupos guerrilleros han intensificado su estrategia de atentar contra la población civil y contra la infraestructura de producción y de servicios, con el fin de minar la solidaridad ciudadana con las autoridades, debilitar la organización económica del país y obtener de funcionarios públicos o de particulares, concesiones y beneficios de diversa índole. Y precisamente, es a través de esas acciones que ha venido obteniendo la subversión la financiación de sus acciones bélicas.

El surgimiento y desarrollo de “una guerra social” en Colombia, causante de innumerables masacres, asesinatos y desapariciones, sumado al recrudecimiento de la acción guerrillera, a la intensificación desmesurada y casi inverosímil de la delincuencia común y a la incapacidad de las fuerzas del orden para controlar la situación por los canales de la legalidad, hacen que la sociedad colombiana se encuentre, de hecho, viviendo en una situación de riesgo permanente.

La violencia en Colombia tiene el agravante de la pluralidad de causas que la determinan y de la enorme dificultad para resolver los conflictos en beneficio de la paz, pre-condición de la estabilidad institucional. La multiplicidad de sujetos y de grupos enfrentados proporciona una

enorme susceptibilidad a los actores en conflicto frente a las amenazas o las simples acciones o movimientos de los demás grupos y, en consecuencia, hace más precaria la acción de las autoridades en su tarea de preservación y mantenimiento del orden, por la dificultad de control de la situación y de sus propias fuerzas.

La indefensión en que se encuentra una gran cantidad, si no la mayoría de las poblaciones colombianas, dada su condición económica, social y política, no le permite tener los instrumentos adecuados para repeler los ataques y la agresión de los grupos alzados en armas. Dicha función, que corresponde asumirla al Estado directamente como fin esencial inherente a su naturaleza, la ejerce por medio de la Fuerza Pública, y específicamente de la Policía, conforme lo dispone el artículo 218 de la Carta, según el cual éstas están instituídas para mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar la convivencia pacífica de los habitantes de Colombia, dentro de un concepto de cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas.

Corresponde entonces al Gobierno Nacional dotar a esta institución de las herramientas (recursos, personal, etc.) necesarias para cumplir con el mandato que la Constitución le ha impuesto. Por tanto, debe otorgarle los mecanismos que le permitan cumplir cabalmente esta función.

Si bien en todo momento es deber fundamental del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, defender la Independencia Nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden jurídico, el cumplimiento de ese deber resulta de insoslayable urgencia en circunstancias de grave perturbación del orden público, como las actuales.

Ello hace indispensable aumentar la cobertura de la protección de los ciudadanos a todo lo largo de la geografía nacional, en especial en las zonas de mayor actividad subversiva, incrementando el pie de fuerza y los recursos hacia la institución garante de estos derechos inherentes a todos, cual es, como se anotó con anterioridad, la Policía, encargada además de mantener la paz y la efectividad de los derechos dentro del Estado.

Pero no sólo el Estado debe actuar en armonía con el mandato que le ha impuesto la Carta Fundamental: la sociedad y en particular cada uno de los habitantes del territorio nacional,

sin importar su raza o condición social, deben no sólo colaborarles a las autoridades en el cumplimiento de su tarea de protección y defensa de la independencia e integridad nacional, sino que deben actuar bajo el principio de la solidaridad social, consagrado en el artículo 95 de la Constitución Nacional, “respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”, e igualmente, propender al logro y mantenimiento de la paz.

Independientemente de la situación jurídica de normalidad o anormalidad política, la sociedad civil, víctima de la confrontación armada, debe ser protegida por el Estado. Los asaltos guerrilleros a poblaciones, los secuestros y atentados terroristas afectan directamente a personas inermes, ajenas al conflicto bélico y lesionan el interés general. Así mismo, en los operativos militares que adelanta el Ejército Nacional lo mismo que la Policía, pueden resultar lesionados o vulnerados los derechos fundamentales de personas atrapadas en la “mitad de los dos fuegos”, como en el presente caso, en que sólo existe la eventualidad de una agresión contra el Comando de Policía, evento en el cual pueden resultar afectados en sus vidas y bienes no sólo los peticionarios, vecinos del Comando, sino los demás habitantes del sector, incluídos los estudiantes de las escuelas ubicadas en esa zona.

La angustiosa situación de desamparo en que se encuentran sumidas las personas civiles que no participan directamente en las hostilidades, exige una protección especial, y para garantizar este derecho, el Estado ha utilizado diversos mecanismos e instrumentos entre los cuales cabe destacar el establecimiento en cada población del país y a cargo de las respectivas autoridades locales, bajo la dirección de los mandos nacionales y departamentales, de unidades o Comandos de Policía.

Para ello ha diseñado planes y programas que pretenden en mayor grado garantizar la convivencia pacífica y la protección de los derechos de los habitantes del respectivo conglomerado humano, señalándoles como lugar para fijar sus comandos sitios estratégicos que den el mayor grado de seguridad posible. No podría entonces pensarse en que estos Comandos fueran ubicados en zonas alejadas de la población y de los sitios donde se hace indispensable su presencia, como lo es cerca a los establecimientos de comercio y a las dependencias bancarias y municipales, por cuanto es precisamente allí donde se debe hacer efectiva la garantía constitucional de la protección a la población civil.

Cuarta. Del Caso Concreto.

Si la misma Constitución pregonó que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes, la comunidad puede exigir que se establezca una guarnición para la defensa de esas garantías en el lugar que consideren apropiado. Deben escogerse, sí, los medios adecuados para la protección civil y propender a la fortificación de las instalaciones destinadas para tal efecto. No obstante, en muchos casos, como sucede en el asunto que se revisa, se pone en peligro la vida de los habitantes de un sector de la población por la cercanía a casas de habitación y escuelas, las cuales quedan expuestas a eventuales ataques e incursiones guerrilleras, situación ésta que se presenta a lo largo de la geografía nacional, pues si se revisa la ubicación de los Comandos de Policía en los distintos municipios, ciudades o distritos, éstos se encuentran localizados en los sitios céntricos y de mayor afluencia de población, precisamente con la intención y el propósito de brindar un mayor grado de protección a ésta, de manera que le permita al momento de un ataque repeler con mayor rapidez y agilidad la agresión. Si ello no fuera así, la actividad guerrillera, como la narrada en la presente solicitud, en la cual un frente del ELN se tomó la población y dinamitó el nuevo Comando, sufriendo daño las residencias y centros educativos del sector, se convertiría en una constante diaria y sus acciones aumentarían en desmedro de la población civil, haciéndola blanco más fácil de sus ataques, evento éste que está presente a lo largo de la geografía nacional pues si se examina la situación que viven actualmente algunos municipios del país, éstos se encuentran en circunstancias similares a las expresadas por los accionantes, habitantes del Municipio de Santo Domingo, Antioquia, de constantes amenazas y ataques realizados por grupos subversivos.

Es necesario igualmente, tener en cuenta que otros habitantes o gremios de la cabecera municipal pueden requerir la misma protección para sus moradas o establecimientos de comercio, bancarios, industriales, etc., y exigir la permanencia del Comando de Policía en el lugar donde actualmente funciona, pues si la misma Constitución pregonó que 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, paradójicamente una comunidad puede exigir, incluso acudiendo a este mecanismo, que se establezca allí una guarnición para la defensa de esas garantías.

Si se accediera a la petición de los actores tendiente a suspender la construcción del Comando de Policía, en primer lugar se dejaría la población en una situación de total desprotección frente a un eventual ataque o incursión guerrillera, vulnerando el Estado, a través de sus distintas autoridades, la obligación que la Carta Fundamental le impone en el sentido de velar por la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Así mismo, si para este efecto la Corte accediera favorablemente a la petición impetrada por los peticionarios, como erróneamente lo consideraron los jueces de primera y segunda instancia, en el sentido de llevar a cabo la suspensión de la obra a través del mecanismo de la acción de tutela, ello llevaría a dejar desprotegida a la población, especialmente en aquellos lugares que por su situación y condición social requieren en mayor grado de ella. Conduciría igualmente a que cualquier persona invocando la acción de tutela pudiera lograr que se suspendiera la construcción de los Comandos de Policía u ordenar su traslado a otro lugar dentro del municipio, argumentando la amenaza de su derecho a la vida, peligrando en consecuencia no sólo la institución como tal y sus miembros, sino también los demás habitantes, y generando así una gran inestabilidad, especialmente en circunstancias como las que actualmente vive el país.

De esa manera si se resolviera favorablemente cada tutela que por esta causa se invocara, se pondrían en situación de conflicto los derechos e intereses de la población, por cuanto así como los peticionarios pretenden la suspensión de la construcción del Comando por considerar amenazados sus derechos fundamentales a la vida y a la educación, éste último por cuanto a juicio de los accionantes en caso de un ataque de un grupo subversivo podrían ser afectados los estudiantes de las escuelas contiguas al Comando, otras personas, habitantes o gremios de la cabecera municipal pueden considerar, de hacerse efectiva la suspensión, amenazados sus derechos fundamentales ya que se encontrarían en condiciones de desprotección en cuanto a su vida y bienes. Podrían entonces requerir el mismo amparo para sus moradas o establecimientos y exigir válidamente la terminación de la obra del Comando de Policía.

De allí que no sea factible ordenar a través de la acción de tutela la suspensión de la construcción del Comando de Policía del Municipio de Santo Domingo como medida tendiente a la protección de los derechos fundamentales de los peticionarios.

Quinta. Conclusión.

La Constitución declara solemnemente en su Preámbulo que los fines buscados por el Constituyente al sancionarla y promulgarla no son otros que los de “fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”, expresiones todas estas que consagran el bien común como fundamento de la sociedad y del Estado.

El artículo 1o. de la Carta desarrolla esta voluntad del Constituyente cuando, al enunciar los fundamentos del Estado Social de Derecho, incluye la prevalencia del interés social general como una de las características esenciales de la organización política.

Los órganos que integran las ramas del poder público y las demás dependencias del Estado han de tener este principio constitucional como criterio básico en el ejercicio de sus atribuciones y competencias.

La actividad de la administración pública, en todos sus niveles, tiene que cumplirse, entonces, dentro de una perspectiva en la que no se pierda de vista y, por el contrario, se persiga de manera constante y prioritaria el beneficio colectivo, con la óptica social que lo anteponga a intereses individuales o de grupo.

Tal es la concepción que debe presidir toda actuación de los funcionarios del Estado y para el caso que nos ocupa, de los miembros de la Fuerza Pública, concretamente de la Policía Nacional, cuya función esencial consiste en asegurar a todos los habitantes del territorio nacional la convivencia pacífica, al igual que la protección a todas las personas en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades, para lo cual dispone de los recursos y los instrumentos necesarios para repeler cualquier tipo de agresión o ataque que afecte tales derechos. No podrá entonces preferirse la protección de unos intereses particulares en desmedro del interés general que asiste a toda la colectividad.

En cuanto al asunto en sí, considera esta Corporación que el peligro para la población de Santo Domingo no se origina en la presencia de la Policía Nacional o en la construcción de su cuartel, sino en la presencia de grupos armados irregulares y en la posibilidad de que éstos ataquen al poblado. En caso de presentarse ésta ultima eventualidad, no solo estarían en

peligro de muerte violenta o daño físico los habitantes del sector en que se encuentre el cuartel policial, sino todos los vecinos del Municipio -incluyendo a los de la Caja Agraria, Juzgados, Alcaldía y otros blancos casi cotidianos de los grupos guerrilleros-. Para proteger a la población en caso de ataque armado es que la Policía Nacional debe contar con la infraestructura necesaria y el cuartel, indudablemente, hace parte de ella. De no construirse en la calle en que habitan los petentes, habría que hacerlo en otro lugar del casco urbano donde los vecinos tendrían las mismas aprensiones que los accionantes y, también en ese hipotético caso, los vecinos inmediatos habrían de aceptar la vecindad del cuartel, en aras de hacer posible la protección de toda la población.

No debe olvidarse, finalmente, la situación actual de violencia en que se encuentra sumido el territorio nacional, y que colocan al ciudadano en unas condiciones de permanente riesgo en cuanto a las amenazas contra sus derechos fundamentales, y en especial contra su vida e integridad personal, factor de especial importancia al momento de entrar a determinar la mayor afección de unos derechos respecto a otros, como sucede en el asunto materia de revisión.

Por tanto, considera esta Corte que deberán revocarse los fallos proferidos por los Juzgados Promiscuo Municipal y Penal del Circuito de Santo Domingo, en el sentido de denegar la tutela impetrada por los peticionarios en cuanto a la suspensión de la construcción del Comando de Policía de ese municipio.

IV DECISION.

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

R E S U E L V E :

PRIMERO: REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Promiscuo Municipal de Santo Domingo el día 10 de septiembre de 1992, y por el Juzgado Penal del Circuito de Santo Domingo el 7 de octubre de 1992. En consecuencia se deniega la tutela impetrada y se autoriza proseguir la construcción de la obra que había sido interrumpida.

SEGUNDO: COMUNIQUESE la presente decisión al Juzgado Promiscuo Municipal de Santo

Domingo, y al Juzgado Penal del Circuito de Santo Domingo, para que sea notificada a las partes conforme lo dispone el artículo 36 del Decreto 2591 de 1.991.

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

HERNANDO HERRERA VERGARA

MARTA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General