

Sentencia T-1037/06

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Manifestaciones

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Concepto

PROTECCION DE PERSONAS EN CONDICIONES ESPECIALES DE RIESGO/DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Characterización de los riesgos frente a los cuales protege

Este Tribunal Constitucional ha desarrollado una extensa jurisprudencia en relación con las personas que, en el contexto colombiano, pueden encontrarse expuestas a riesgos excepcionales contra su vida o integridad personal y que, por ende, requieren protección especial. Este riesgo, ha enfatizado la jurisprudencia constitucional, debe revestir ciertas características específicas para que aquellas personas que se vean sometidas al mismo, puedan estar amparadas por la protección del derecho a la seguridad personal e, incluso a la vida y a la integridad personal. De esta manera, la Corte ha establecido que debe tratarse de un nivel de riesgos extraordinarios que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades frente a ellos, de tal suerte que estas últimas deben valorar cada caso concreto a fin de determinar si un riesgo tiene una intensidad suficiente como para ser considerado extraordinario. De igual manera, en la providencia reseñada esta Corte señaló que si el riesgo, además de las características mencionadas, comporta los requisitos adicionales de (i) tratarse de un riesgo grave e inminente y (ii) estar dirigido contra la vida o la integridad de la persona, con el propósito evidente de violentar tales derechos, se trata de un nivel de riesgo extremo. En estos casos, pues, “serán aplicables en forma inmediata los derechos fundamentales a la vida y a la integridad, como títulos jurídicos para exigir la intervención del Estado con miras a preservar al individuo.”

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Obligaciones constitucionales básicas de las autoridades para preservarlo/DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Se deben invocar o probar sumariamente los hechos sobre existencia de un riesgo extraordinario

Este Tribunal ha establecido que quienes se encuentran seriamente amenazados contra su vida y han puesto en conocimiento de tal situación a las autoridades estatales, tienen derecho a recibir protección, hasta el punto de que la obligación del Estado de preservar su vida se convierte en una obligación de resultados para efectos de responsabilidad administrativa. Cuando se trata de personas expuestas a riesgos excepcionales, éstas últimas cuentan con el derecho a la seguridad personal, lo cual las faculta para recibir protección adecuada por parte de las autoridades. Además, cuando los niveles de peligro rebasan aquellos implícitos en la vida en sociedad, la obligación del Estado de garantizar la seguridad de los sujetos expuestos a riesgos excepcionales se convierte en una obligación de resultados - para efectos de responsabilidad administrativa-, no ya de medios como la que tiene en relación con la población que no se encuentra en dichas circunstancias especiales. La Corte revocará el fallo de única instancia proferido en el asunto de la referencia y, en su lugar, concederá el amparo tutelar de los derechos invocados por el actor, en atención a la constante amenaza que se cierne sobre él, con ocasión de las excepcionales condiciones de riesgo y vulnerabilidad en que se encuentra.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Las autoridades del Estado tienen una obligación de resultados -para efectos de responsabilidad administrativa- frente a las personas que, con ocasión de las actividades que desempeñan o una multiplicidad de circunstancias, entre otras, se encuentran expuestas a riesgos excepcionales que no están obligadas a soportar. En estos casos, las autoridades, cuentan con un grado de discrecionalidad para tomar las medidas de seguridad

correspondientes, y aún cuando no exista norma legal específica y directamente aplicable, deberán hacer cuanto esté a su alcance, con especial diligencia, para proveer la seguridad requerida por estos sujetos de especial protección, como manifestación de sus deberes constitucionales más básicos.

DESPLAZADOS INTERNOS-Sujetos de especial protección constitucional

La Sala encuentra claro que el riesgo que se cierne sobre el actor y su familia es inminente y pone en peligro incluso sus vidas. No obstante, y a pesar de la gravedad de la situación que afronta la familia, las autoridades estatales han considerado inviable implementar las medidas solicitadas, debido, precisamente, a que ellos se encuentran fuera del territorio nacional. Así, la desprotección y la amenaza de sus derechos se ha hecho aún más ostensible, como quiera que, (i) Venezuela (país al que huyeron y en donde se encuentran desde finales de 1999) en ningún momento les otorgó el estatus de refugiados, a pesar de las múltiples solicitudes elevadas al respecto; (ii) y, en segundo lugar, por cuanto las autoridades del Estado colombiano consideran improcedente otorgar medidas de seguridad a individuos que se encuentren fuera del país, como es el caso del ciudadano Quintero Durán y su familia. Adicionalmente, (iii) ese mismo hecho de encontrarse fuera de las fronteras del territorio nacional ha dificultado los trámites para obtener las medidas solicitadas, toda vez que las mismas hacen parte de las políticas desarrolladas en favor de las personas que ostenten la calidad de desplazados internos del país, para lo cual se requiere encontrarse dentro del mismo. No es admisible a la luz de los principios constitucionales que el Estado colombiano se sustraiga a su deber respecto de un ciudadano que se vio en la necesidad de abandonar el territorio nacional, víctima de la violencia, sin procurar siquiera desplegar medidas tendentes a garantizar su seguridad, minimizando los factores de riesgo a los que él y su familia se han visto expuestos, pues los mismos tienen derecho a retornar a su lugar de origen en condiciones de seguridad. Adicionalmente, es evidente que los hostigamientos contra él y su familia no han cesado, como lo demuestra el homicidio cometido en contra de su hermano el 26 de agosto de 2005, días después de su regreso al municipio de Ocaña, sin contar con las medidas de seguridad que el Estado debió otorgar.

INSCRIPCION DE INMUEBLES EN REGISTRO UNICO DE PREDIOS RURALES ABANDONADOS-
Procedencia en caso de inmuebles en zona urbana/INSCRIPCION DE INMUEBLES EN
REGISTRO UNICO DE PREDIOS RURALES ABANDONADOS-Orden al INCODER y a Alcaldía
Municipal para que se haga inscripción

La solicitud de tutela hecha por el demandante en relación con la protección de los inmuebles de propiedad de la familia, tampoco ha recibido una respuesta efectiva, pese a que él y su apoderada han enviado derechos de petición que incluyen la información requerida a efectos de obtener la inscripción de los inmuebles en el Registro Único de Predios Rurales Abandonados -RUP-. Tampoco ha logrado el amparo de los inmuebles ubicados en el casco urbano, como quiera que el señor Alcalde municipal considera que la misma no se hace necesaria, “dado que es imposible pretender que quien no es el verdadero propietario transfiera la propiedad, siendo de conocimiento de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que quien tiene el derecho de disponer de sus bienes es quien está registrado como propietario”. Con todo, esta Corporación considera que el hecho de que el señor se haya visto obligado a abandonar los inmuebles de su propiedad, víctima de la violencia, le confiere el derecho a que los mismos sean amparados hasta tanto él se halle en condiciones de hacerse cargo, a fin de evitar actos que recaigan sobre estos. Por tal razón, estima que al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- y a la Alcaldía del municipio de Ocaña les corresponde adelantar las gestiones tendentes a garantizar la protección referida.

Referencia: expediente T-1407095

Acción de tutela instaurada por Fernando Quintero Durán contra: Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Ministerio del Interior y de Justicia, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, Alcaldía de Ocaña (Norte de Santander) y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Bogotá D.C., cinco (5) de diciembre de dos mil seis (2006).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º, de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo de única instancia dictado por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El 19 de abril de 2006, el ciudadano Fernando Quintero Durán interpuso acción de tutela contra las siguientes entidades: Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Ministerio del Interior y de Justicia, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, Alcaldía de Ocaña (Norte de Santander) y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, con el objeto de que se amparen sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la integridad personal, a la libertad, al trabajo, así como su derecho de petición.

Hechos

1.- El actor y su familia residían en el municipio de Ocaña (Norte de Santander), siendo él “Coordinador del Movimiento Cívico Popular de Ocaña, animador de la Asociación Social Comunidad y Vida en el eje de los derechos humanos y defensa de la vida, de las Comunidades Eclesiales de Base de Colombia (CEBS), del Movimiento Eclesial Hombres Nuevos para un Mundo Nuevo, de la Federación San Rafael de Ocaña, del Hogar de los Abuelos, [y] del Voluntariado de la Penitenciaría del Circuito de Ocaña, [además de liderar junto a sus hermanos] propuestas ambientales y culturales en el municipio a través de la Cooperativa Forestal y el Instituto de Cultura”.

2.- Debido a problemas de seguridad por el intento de secuestro de su hermano Miguel Ángel Quintero Durán, y con ocasión de las amenazas de muerte contra miembros de su familia, según él, de parte de grupos paramilitares en septiembre de 1999, se vieron obligados a salir del país y ubicarse en San Cristóbal (Venezuela), sin que hasta el momento hayan podido obtener la calidad de refugiados.

3.- El demandante, ante la imposibilidad de acceder al estatus de refugiado en el país vecino,

lo que -indica- conlleva la dificultad para obtener un trabajo que le proporcione un medio de subsistencia, solicitó al gobierno nacional la protección necesaria para regresar al municipio de Ocaña. Obtuvo respuesta de la Directora del Área de Gestión y Atención Integral a Población Desplazada de Acción Social, quien le informó sobre la existencia de un memorando de entendimiento entre las Repúblicas de Colombia y Venezuela que crea una instancia para instituir los mecanismos necesarios que faciliten el proceso de retorno y una ayuda humanitaria de subsistencia básica.

4.- El 12 de octubre de 2004, afirma el señor Quintero Durán, presentó petición ante el Alto Comisionado para la Paz, poniendo en su conocimiento la situación de seguridad que atravesaba su familia y solicitando ventilar el caso en la mesa de Santa Fe de Ralito, así como con el fin de obtener la ayuda necesaria para regresar al municipio de Ocaña. De igual manera, sostiene que a partir de ese momento se ha dirigido insistentemente al Ministerio del Interior y de Justicia, a la Procuraduría General de la Nación, a las Fuerzas Militares y a la Defensoría del Pueblo, reiterando la petición elevada al Alto Comisionado para la Paz, respecto de la necesidad de retornar al municipio de Ocaña “sin que recibiera una respuesta clara al respecto”. Señala que, en contestación a su petición del 8 de mayo, el Ejército Nacional indicó: “...en relación con las posibilidades de seguridad en caso de retorno de la familia QUINTERO me permito informarle que esta región en la actualidad presenta normalidad en cuanto al orden público...”.

5.- En virtud de tal respuesta, el 1° de agosto de 2005, su hermano Luis Eduardo Quintero Durán regresó a Ocaña y el 26 de agosto fue asesinado, según el peticionario, por miembros de grupos paramilitares. Este hecho fue denunciado por el actor ante la Procuraduría General de la Nación, la Alta Consejería Presidencial para la Paz y el Ministerio del Interior y de Justicia. La Oficina de Coordinación y Atención al Desplazamiento Forzado de la Procuraduría General de la Nación fue la única que procedió en atención a las denuncias hechas, reiterando las solicitudes elevadas al Alto Comisionado para la Paz y al Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, pero dicha funcionaria tampoco obtuvo respuesta.

6.- Posteriormente, narra el actor, acudió a la Organización No Gubernamental “Corporación Jurídica Yira Castro” y por medio de abogada (su apoderada en esta acción de tutela) ha continuado solicitando, mediante derechos de petición, la ayuda necesaria pero no ha obtenido respuesta concreta en torno al tema de su retorno y el de su familia al municipio de Ocaña.

7.- De otra parte, afirma haber enviado un derecho de petición al INCODER, el 13 de febrero de 2006, a fin de obtener protección “por desplazamiento forzado” de tres inmuebles rurales, a lo cual la entidad informó que la solicitud presentada no cumplía los requisitos exigidos para acceder a la protección. De igual manera, solicitó al Alcalde de Ocaña, el 16 de febrero siguiente, la protección de seis inmuebles urbanos de propiedad de la familia Quintero Durán, pero la Alcaldía señaló que el amparo únicamente cubría inmuebles rurales, por lo cual la solicitud resultaba improcedente.

8.- Señala entonces que a pesar de haber enviado múltiples derechos de petición a diversas entidades, no ha podido obtener la ayuda y la protección que requiere para regresar a Colombia con la protección necesaria que garantice su seguridad y la de su familia.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

9.- Por tanto, el ciudadano Quintero Durán solicita la protección de los derechos invocados y que se tomen las siguientes medidas en aras de garantizar su retorno a Colombia en condiciones de seguridad, así como la protección a los inmuebles de propiedad de su familia: (i) La realización de una evaluación de las condiciones de orden público en el municipio de Ocaña. (ii) La adopción de las medidas de protección necesarias. (iii) En caso de que el retorno al municipio de Ocaña no sea posible, dadas las condiciones de seguridad, la implementación de las medidas necesarias para la reubicación en otra ciudad del país. (iv) Las ayudas necesarias “para lograr la estabilización socio-económica de la familia Quintero Durán con posterioridad a su retorno o reubicación”. (v) La realización de las investigaciones

tendientes a lograr la identificación de los paramilitares que asesinaron a Luis Eduardo Quintero Durán y han puesto en riesgo la seguridad de la familia; y, por último, (vi) la protección de los inmuebles urbanos y rurales de propiedad de su familia.

Pruebas relevantes que obran en el expediente

- Copia de las actas de indagatoria rendidas ante la Unidad de Fiscalía Delegada ante los Jueces del Circuito, en Ocaña (Norte de Santander), el 5 de septiembre de 1999, por los señores Miguel Ángel y Fernando Quintero Durán en las que relatan los hechos relativos al intento de secuestro del que fue víctima el primero de ellos, en el cual falleció uno de los secuestradores, así como las amenazas recibidas antes de dicho suceso (fls. 19 a 25).

- Copia del oficio suscrito el 6 de septiembre de 1999 por el Personero Municipal de Ocaña mediante el cual certifica “Que, Según información recibida por mi despacho el señor FERNANDO QUINTERO DURÁN, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5’465.975 de Ocaña, fue víctima de persecución por parte de grupos al margen de la ley, quienes lo han obligado a abandonar su hogar y la ciudad bajo amenazas de muerte. // Que, Todo lo anteriormente dicho, amerita para que se le de por parte de las autoridades competentes y organismos defensores y promotores de Derechos Humanos la ayuda y solidaridad que requiere el señor QUINTERO DURÁN”. (fl. 31).

- Copia de artículos periodísticos publicados en periódicos regionales, en los cuales se hace alusión a la labor desempeñada por el señor Miguel Ángel Quintero Durán en el Instituto de Cultura y Bellas Artes de Ocaña. De igual manera, en estos se hace público el intento de secuestro en su contra y se destacan las manifestaciones de repudio ante tal suceso por parte de diversos sectores de la población de Ocaña (fls. 33 a 42).

- Copia del oficio suscrito el 2 de junio de 2000 por el "Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos" -PROVEA- en el que informa: "El Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (PROVEA), hace constar mediante la presente, que el ciudadano FERNANDO QUINTERO DURÁN (solicitante), y su grupo familiar compuesto por EMPERATRIZ CASTRO PÉREZ (cónyuge), LEONELDA EMPERATRIZ QUINTERO CASTRO (hija), ERIKA CONSTANZA QUINTERO CASTRO (hija) y CARLOS FERNANDO QUINTERO CASTRO (hijo), todos de nacionalidad colombiana, se encuentran en la actualidad tramitando las gestiones referentes a la solicitud de refugio en el territorio venezolano, en virtud del artículo 1° de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas, de la cual Venezuela es Estado parte y el artículo 69 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela...// De esta situación PROVEA puede dar fe, en virtud de que ha tramitado y tramita diferentes contactos con los entes públicos intervinientes, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales (ACNUR) en pro de la celeridad de los procesos administrativos referentes a la solicitud de la familia QUINTERO-CASTRO. No obstante el derecho de todo refugiado a la obtención de documentos de identidad y la obligación del Estado de expedirlos (artículo 27 de la Convención), dichos documentos no les han sido aun otorgados. PROVEA también hace constar que presta asesoría jurídico/legal sobre el caso referido." (fl. 47).

- Copia de la petición suscrita por el ciudadano Fernando Quintero Durán el 2 de noviembre de 2000, dirigida a la Comisión Técnica Interinstitucional para el Asunto de los Desplazados de la República de Venezuela, mediante la cual requiere información sobre el estado de la respuesta a la solicitud de refugio elevada once meses atrás (fls. 48 y 49).

- Copia del oficio suscrito el 13 de noviembre de 2000 por la Directora de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, dirigido a PROVEA, mediante el cual informa que "su caso se encuentra en la ONI-DEX donde está siendo considerado." (fl. 50).

- Copia del oficio suscrito el 7 de mayo de 2001 por PROVEA, dirigido al Ministerio de Relaciones Interiores de Venezuela, en el cual resalta la grave situación por la que atraviesan el señor Quintero Durán y su familia ante la ausencia de pronunciamiento sobre su solicitud de refugio y requiere una pronta respuesta al respecto. (fls. 51 a 53).

- Copia del oficio suscrito por la Directora del Área de Gestión y Atención Integral a Población Desplazada de Acción Social - Red de Solidaridad Social el 16 de febrero de 2004 dirigido al señor Fernando Quintero Durán, en el cual informa "que existe un memorando de entendimiento entre las repúblicas de Colombia y Venezuela, que crea una instancia donde se establecen los mecanismos necesarios para el proceso de retorno. En este marco se discuten casos tan especiales como los suyos. Sobre los causantes del desplazamiento y las condiciones para el retorno, espero que la entidad responsable haya resuelto sus inquietudes. // La Red de Solidaridad Social dispone de un dispositivo especial para recibir a las personas que voluntariamente retornen a su lugar de origen. Se entrega una ayuda humanitaria de socorro y subsistencia básica y un apoyo para alojamiento por espacio de tres meses si la persona no tiene dónde llegar en su lugar de origen. La Red facilita el transporte y coordina con el país vecino el traslado." (fl. 54).

- Copia del oficio suscrito el 6 de diciembre de 2004 por el Comandante del Departamento de Policía de Norte de Santander, dirigido al señor Fernando Quintero Durán, mediante el cual manifiesta que la información del proceso penal que se adelanta por el homicidio de su hermano, Luis Eduardo Quintero Durán, debe ser solicitada ante la Fiscalía que adelanta la investigación. De igual manera, señala que es la Red de Solidaridad Social la entidad a la que corresponde suministrar la ayuda solicitada, en virtud de su situación de desplazamiento forzado. Por último, indica que la institución ha adelantado esfuerzos en orden a restablecer la paz y seguridad y, finalmente, expresa "Esperamos que próximamente puedan volver a sus terrenos amparados de nuestro estado social y democrático de derecho". (fl. 18).

- Copia de las peticiones elevadas por el señor Quintero Durán a la Presidencia de la

República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Ministerio del Interior y de Justicia y Dirección Seccional de Fiscalías de Cúcuta (fls. 55 a 77).

- Copia de los oficios suscritos por la Coordinación Atención al Desplazamiento Forzado de la Procuraduría General de la Nación dirigidos a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y al Ministerio del Interior y de Justicia -Programa de Protección- (fls. 78 a 81).

- Copia del oficio suscrito por el Comandante del Batallón de Infantería No. 15 Santander el 8 de marzo de 2005, en el cual informa que en la actualidad la zona presenta normalidad en cuanto al orden público y que en caso de que el señor Quintero Durán y su familia requieran seguridad personalizada, deben solicitarlo a las entidades pertinentes (fl. 94).

- Copia del oficio suscrito el 2 de mayo de 2005 por la Dirección Seccional Fiscalías de Cúcuta, dirigido al señor Quintero Durán, en el que transcribe nuevamente el oficio J-173 de 27 de diciembre de 2004 respecto de la investigación sobre el secuestro de que él y su hermano fueron víctimas. (fl. 82).

- Copia de oficios suscritos por la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado de la Procuraduría General de la Nación, del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia y de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo, dirigidos al ciudadano Fernando Quintero Durán (fls. 83 a 93).

- Copia del acta de defunción del señor Luis Eduardo Quintero Durán (hermano del demandante) en el que consta que éste falleció el 26 de agosto de 2005, y certificado del Fiscal 1° Delegado Seccional sobre la investigación preliminar con ocasión del homicidio

cometido contra él (fls. 95 y 96).

- Copia del derecho de petición elevado por la abogada de la Corporación Yira Castro en representación de Fernando Quintero Durán, dirigido a la Presidencia de la República, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- (fls. 97 y 101).

- Copia de las respuestas de la Presidencia de la República, el INCODER y Acción Social al derecho de petición elevado por la Corporación Yira Castro (fls. 108 a 114).

- Copia de la solicitud de protección por desplazamiento de los inmuebles de propiedad de la familia Quintero Durán suscrita por la Corporación Yira Castro, dirigida a INCODER (fls. 115 a 117).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

- Copia de la solicitud de protección por desplazamiento de los inmuebles de propiedad de la familia Quintero Durán suscrita por la Corporación Yira Castro, dirigida a la Alcaldía del municipio de Ocaña (Norte de Santander) (fls. 118 a 119).

- Copia de la reiteración del derecho de petición elevado por la Corporación Yira Castro en representación del señor Fernando Quintero Durán, dirigido a la Presidencia de la República, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Acción Social (fls. 120 a 122).

- Copia de las respuestas de la Alcaldía de Ocaña, Presidencia de la República, INCODER, Acción Social y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz al derecho de petición elevado por

la Corporación Yira Castro (fls. 123 a 131).

Informes rendidos por las entidades demandadas

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-

10.- La jefa de la Oficina Asesora Jurídica de Acción Social puso de presente, en primer lugar, que dicha entidad no puede reconocer ni gestionar los beneficios que otorga la Ley 387 de 1997 en favor de Fernando Quintero Durán y su familia, como quiera que no ostentan la calidad de desplazados en los términos de la ley al no encontrarse inscritos en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia.

De igual manera, informó que ni el demandante ni su familia han solicitado su inscripción, como tampoco han elevado la petición formal de retorno a su hogar. En relación con la protección a los predios rurales abandonados a causa de la violencia, señaló que es al INCODER a quien corresponde adelantar tal gestión y no a la entidad que representa.

De conformidad con lo anterior, concluyó que “esta entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno al accionante, debido a que éste no a (sic) presentado la respectiva declaración juramentada con el fin de iniciar el procedimiento de valoración para poder acceder a los beneficios de la Ley 387 de 1997, por ello no puede reconocer tal condición a una persona que ni siquiera a (sic) presentado la declaración de los hechos que motivaron su desplazamiento”. Solicita entonces declarar improcedente la acción de tutela “con fundamento en que se presenta SUSTRACCIÓN DE MATERIA”.

11.- El Representante del Ministerio del Interior y de Justicia aseguró que las pretensiones del demandante, relativas al otorgamiento de garantías de seguridad necesarias para el proceso de retorno al país, así como de ayuda económica para la subsistencia básica del actor y su familia no son competencia del Ministerio al que representa, por cuanto la atención integral a la población desplazada por la violencia fue delegada en la Red de Solidaridad Social (hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional). Alegó, además, que los planes de asistencia de Acción Social para esta población son independientes y autónomos, sin que tengan relación con dicha cartera.

Sobre la competencia del Ministerio al cual representa, informó que se circunscribe al Programa de Protección para las personas que se encuentren en situación de riesgo inminente para sus derechos fundamentales y que cumplan con los requisitos establecidos por el artículo 28 de la Ley 782 de 2002. Relató, al respecto, que a estas personas se les efectúa una evaluación del nivel de riesgo, con el fin de adoptar las medidas de protección acordes con su grado de vulnerabilidad. Sin embargo, hizo énfasis en la necesidad de que quien solicite los beneficios de dicho programa se encuentre en el territorio nacional.

Posteriormente afirmó que la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia gestionó lo pertinente para atender los requerimientos del señor Quintero Durán, remitiéndolos a los organismos competentes para facilitar su retorno¹.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-

12.- El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del INCODER afirmó que la entidad ha dado

cumplimiento a lo de su competencia en el caso del señor Fernando Quintero Durán y su familia, pues mediante oficio del 22 de febrero de 2006² informó al peticionario el procedimiento establecido para la protección de tierras de los desplazados por la violencia, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 387 de 1997, sin que en este caso se haya cumplido con tales requisitos. Señaló así que el actor no ha allegado la documentación necesaria, a fin de que los predios rurales de su propiedad sean inscritos en el Registro Único de Predios Rurales Abandonados -RUP- y, de tal suerte, no puede endilgar vulneración de derechos fundamentales por acción u omisión de la entidad.

Presidencia de la República y Oficina del Alto Comisionado para la Paz

13.- El apoderado del Presidente de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -Consejería para la Paz- Alto Comisionado, solicitó denegar la acción de tutela por improcedente. Como fundamento de tal solicitud, indicó que las autoridades a las que representa no han incurrido en la vulneración de los derechos fundamentales del ciudadano Quintero Durán.

Así, señaló que la petición dirigida por el actor al Alto Comisionado para la Paz, fue contestada el 22 de noviembre de 2004, informando que de la misma se daría traslado a las autoridades competentes, en tanto contenía denuncias sobre la comisión de hechos punibles por presuntos paramilitares en el municipio de Ocaña³. De la misma manera, indicó que las comunicaciones enviadas vía correo electrónico a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz fueron contestadas en marzo, abril y junio de 2005⁴, al igual que el requerimiento efectuado por la Procuraduría General de la Nación solicitando información sobre los trámites adelantados, a lo que se dio respuesta mediante oficio de 13 de abril de 2005⁵. Respecto de las peticiones elevadas por la abogada del ciudadano Quintero Durán, expresó que habían recibido respuesta en su totalidad⁶.

Adicionalmente, alegó que las autoridades a las que apodera no se han sustraído al cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, como quiera que el Presidente de la República está facultado para desconcentrar algunas de sus funciones como aquella relativa a la atención a la población desplazada, asunto del que se ocupa la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- que coordina el sistema nacional de información y atención integral a la población desplazada por la violencia. De esta manera, precisó que si bien las autoridades que representa hacen parte del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada al que se refiere la Ley 387 de 1997, ésta funge como órgano consultivo y asesor encargado de formular la política pública y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables adelanten.

Alcaldía Municipal de Ocaña (Norte de Santander)

14.- El Alcalde de Ocaña dio respuesta a la acción de tutela mediante escrito de 27 de junio de 2006.

Manifestó que la protección de tierras contemplada en el ordenamiento jurídico colombiano únicamente cubija los predios rurales, de conformidad con la Ley 387 de 1997, el Decreto 2007 de 2001, el Decreto 250 de 2005 y las demás normas concordantes. Puso de presente que la solicitud elevada a su Despacho por el señor Fernando Quintero Durán versa sobre inmuebles ubicados en el casco urbano del municipio, lo cual conlleva la improcedencia de tal petición. Adicionalmente, destacó que la solicitud encaminada a impedir la realización de actos de enajenación o transferencia de los mismos por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del municipio, perseguía un objetivo inocuo, como quiera que la transferencia o enajenación de un inmueble únicamente puede ser adelantada por el propietario, registrado como tal, pero que a pesar de ello, se dio respuesta en tal sentido⁷.

De otra parte, señaló que el demandante en la tutela de la referencia no aparece como desplazado en los registros del municipio. No obstante, precisó que para brindar atención en cuanto a su retorno y el de su familia, debe acudir al Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada -SNAIPD- por medio de los comités municipales y departamentales, la cual busca garantizar la restitución de los derechos de la población desplazada, brindando apoyo a las familias que retornan a sus lugares de origen bajo esquemas de concertación con las autoridades territoriales, instituciones gubernamentales, organismos de cooperación internacional o nacional y la comunidad, y con posterioridad al estudio de viabilidad del retorno teniendo en cuenta las condiciones de seguridad.

Procuraduría General de la Nación

15.- La apoderada de la Procuraduría General de la Nación, luego de aclarar que la entidad a la cual representa no fue demandada en la acción de tutela de la referencia, intervino a fin de informar sobre el trámite surtido con ocasión de la solicitud de intervención efectuada por el ciudadano Fernando Quintero Durán. Al respecto indicó que la Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos atendió su petición y adelantó las diligencias pertinentes de seguimiento y control de las actuaciones adelantadas por las entidades involucradas.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

Única instancia

1.- La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca

negó la acción de tutela instaurada por Fernando Quintero Durán contra: Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Ministerio del Interior y de Justicia, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, Alcaldía de Ocaña (Norte de Santander) y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Indicó el Tribunal que, de conformidad con las pruebas que obran en el expediente, es claro que las diferentes entidades demandadas no han vulnerado el derecho fundamental de petición del actor, por cuanto las respuestas dadas a cada una de las peticiones elevadas por él y por su apoderada, han indicado cuál es el procedimiento a seguir, incluyendo información completa sobre las autoridades competentes en lo relativo a: (i) las diligencias penales adelantadas con ocasión de la muerte de su hermano Luis Eduardo, así como del secuestro de su hermano Miguel Ángel; y (ii) la atención a la población desplazada en cuanto al retorno al municipio de Ocaña y la protección de sus bienes.

Así, concluyó que los derechos de petición presentados ante las entidades demandadas fueron resueltos de fondo, pero que, a pesar de ello, no se observa que el actor o su apoderada hayan adelantado las actuaciones pertinentes, a fin de adquirir la calidad de desplazado por la violencia junto con su familia, en los términos de la Ley 387 de 1997 y así poder acceder a los beneficios que tal calidad otorga.

De esta manera, las pretensiones del demandante de obtener protección para el retorno al municipio de Ocaña, a juicio del juez constitucional, se hace depender de que él y su familia alcancen el estatus de desplazados por la violencia y, en virtud de que no han adelantado las gestiones necesarias para tal fin, la acción de tutela debe ser denegada, como quiera que de ello depende la garantía de los demás derechos fundamentales que se alegan vulnerados.

Impugnación y negación del recurso por extemporaneidad

2.- El ciudadano Fernando Quintero Durán, por medio de su apoderada en la presente acción de tutela, impugnó la decisión precitada por considerar que los hechos que motivaron la acción configuran una ausencia de respuesta efectiva por parte del Estado colombiano. La abogada señaló, además, que no es cierto que su representado no haya puesto en conocimiento de las autoridades su situación de desplazamiento forzado a causa de la violencia ejercida contra su familia por parte de grupos al margen de la ley, pues el actor denunció penalmente los hechos que los obligaron a salir del país⁸.

Destacó, entonces, que a pesar de las múltiples solicitudes elevadas a diversas entidades del Estado a fin de obtener acompañamiento en el retorno al municipio de Ocaña, el actor y su familia se han visto avocados a afrontar una difícil situación en Venezuela desde el año 2000 (donde no han logrado acceder al estatus de refugiados), como consecuencia de que no han sido inscritos en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia, pese a las gestiones adelantadas, situación ésta que, a su juicio, configura una grave y sistemática vulneración de sus derechos fundamentales. Adicionalmente, reiteró que con fundamento en la información suministrada por autoridades del Estado, y ante la grave situación que atravesaban en el país vecino, su hermano Luis Eduardo Quintero Durán decidió retornar a Ocaña con su familia, pero al poco tiempo fue asesinado.

Por último, manifestó que no es cierto, como lo afirma el juez constitucional de primera instancia, que los derechos de petición presentados ante diferentes autoridades hayan sido resueltos de fondo, como quiera que muchos de ellos simplemente fueron remitidos o en ellos se consignó información respecto de trámites y procedimientos relativos a lo solicitado, sin hacerse claridad sobre las autoridades competentes ante las cuales debían adelantarse.

3.- Por auto de 13 de julio de 2006, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca decidió denegar por extemporánea la impugnación del

fallo de primera instancia.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas.

Presentación del caso y problema jurídico objeto de estudio

2.- El demandante alega que a pesar de las múltiples peticiones dirigidas a diversas entidades del Estado, éste no le ha brindado las medidas de protección necesarias para retornar en condiciones de seguridad al municipio de Ocaña, como tampoco le ha brindado una respuesta concreta respecto de la protección de los inmuebles abandonados por él y su familia. Por su parte, las autoridades demandadas responden informando sobre todas las gestiones llevadas a cabo con ocasión de las peticiones hechas por el ciudadano Quintero Durán y su apoderada, y aseguran que sus derechos fundamentales no han sido vulnerados.

La decisión de instancia negó el amparo solicitado, tras considerar que las entidades demandadas han actuado de manera diligente y han informado sobre las autoridades competentes y los trámites que es necesario realizar para satisfacer las diferentes solicitudes

elevadas por el actor de la presente tutela. En consecuencia, estima el juez constitucional que es él quien no los ha adelantado, sin que sea posible, entonces, endilgar la afectación de sus derechos a las autoridades demandadas.

3.- De conformidad con lo anterior, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si es procedente esta solicitud de amparo para lograr la concreción de medidas de protección para el retorno de un ciudadano que abandonó el país por problemas de seguridad, aun cuando el mismo no se encuentre dentro del territorio nacional. Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala responderá previamente en qué consiste la protección que debe brindar el Estado a las personas que se encuentren en condiciones especiales de riesgo, de conformidad con la jurisprudencia constitucional sobre el tema, para finalmente, proceder a analizar si en el caso concreto el Estado se ha sustraído a su deber de garantía de los derechos fundamentales de Fernando Quintero Durán.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El derecho constitucional a la seguridad personal

4.- La Constitución Política incluye la seguridad como elemento que adquiere múltiples acepciones, lo cual refleja los diversos aspectos de la misma que el Constituyente del 91 quiso prever, promover y proteger. La Corte indicó en la sentencia T-719 de 20039 que la seguridad fue visualizada en la Carta Fundamental bajo tres manifestaciones distintas: (i) como un valor y una finalidad del Estado, (ii) como un derecho colectivo y, (iii) como un derecho individual, derivado de las múltiples garantías previstas en la Carta contra los riesgos extraordinarios a los que se pueden ver sujetas las personas. Esta providencia expresó sobre cada una de dichas categorías lo que pasa a exponerse a continuación.

La seguridad como valor y fin del Estado, es entendida como un valor genérico que permea toda la Constitución, en tanto garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el

territorio nacional. Así, la seguridad constituiría una de las metas de la Carta Política de 1991, tal y como lo muestran el Preámbulo y el artículo 2º, en tanto el Constituyente buscó asegurar a los integrantes de la nación la vida, la convivencia y la paz, entre otros. Por ello, en el sistema constitucional instaurado en Colombia desde 1991, todas las instituciones que velan por crear condiciones de seguridad, tienen como finalidad primordial la de proteger las libertades y derechos de las personas.

De otra parte, la seguridad como derecho colectivo, es decir, como el derecho que tienen todos los individuos miembros de la sociedad colombiana a no ser expuestos a circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica. El Constituyente hizo referencia específica a ciertos riesgos para la colectividad que deben ser evitados a toda costa. El fallo trae para ilustrar lo anterior varios ejemplos respecto de la pretensión de evitar dichos riesgos. Entre otros, la prohibición de la “fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos” (art. 81 C.P.), o la imposición de sanción de responsabilidad legal a los comercializadores de bienes y servicios que atenten contra la salud, la seguridad o el adecuado aprovisionamiento de consumidores y usuarios (art. 78 C.P.).

Por último, la Sala Tercera hace referencia a la seguridad como derecho individual, esto es, el derecho a la seguridad personal como “aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida, el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades por el Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad.” E incluso, la jurisprudencia asume la seguridad como derecho constitucional fundamental de los individuos, en atención

a las condiciones específicas que tienen lugar en el contexto colombiano. En consecuencia, con base en él los ciudadanos “pueden exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar.”

5.- La jurisprudencia constitucional ha sido prolija al determinar quiénes son los sujetos de especial protección, en razón de sus condiciones de seguridad. La Sala pasa a estudiar este punto.

Protección de personas en condiciones especiales de riesgo

6.- Este Tribunal Constitucional ha desarrollado una extensa jurisprudencia en relación con las personas que, en el contexto colombiano, pueden encontrarse expuestas a riesgos excepcionales contra su vida o integridad personal y que, por ende, requieren protección especial.

7.- Este riesgo, ha enfatizado la jurisprudencia constitucional, debe revestir ciertas características específicas para que aquellas personas que se vean sometidas al mismo, puedan estar amparadas por la protección del derecho a la seguridad personal e, incluso a la vida y a la integridad personal. De esta manera, la Corte ha establecido que debe tratarse de un nivel de riesgos extraordinarios que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades frente a ellos, de tal suerte que estas últimas deben valorar cada caso concreto a fin de determinar si un riesgo tiene una intensidad suficiente como para ser considerado extraordinario. En la sentencia T-719 de 2003, arriba reseñada, se establecieron las siguientes características como criterios para determinar dicho grado:

“(i) debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico; (ii) debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas; (iii) debe ser presente, esto es no remoto ni eventual; (iv) debe ser importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor; (v) debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable; (vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso; (vii) debe ser un riesgo excepcional, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la generalidad de los individuos; y (viii) debe ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.” (...)10

De igual manera, en la providencia reseñada esta Corte señaló que si el riesgo, además de las características mencionadas, comporta los requisitos adicionales de (i) tratarse de un riesgo grave e inminente y (ii) estar dirigido contra la vida o la integridad de la persona, con el propósito evidente de violentar tales derechos, se trata de un nivel de riesgo extremo. En estos casos, pues, “serán aplicables en forma inmediata los derechos fundamentales a la vida y a la integridad, como títulos jurídicos para exigir la intervención del Estado con miras a preservar al individuo.”

Así, este Tribunal ha establecido que quienes se encuentran seriamente amenazados contra su vida y han puesto en conocimiento de tal situación a las autoridades estatales, tienen derecho a recibir protección, hasta el punto de que la obligación del Estado de preservar su vida se convierte en una obligación de resultados para efectos de responsabilidad administrativa.

8.- Esta regla ha sido aplicada, entre otros, a los miembros de partidos políticos que por su orientación y su programa son objeto de actos violentos. En la sentencia T-439 de 1992, la Corte se pronunció sobre la acción de tutela interpuesta por un miembro del Partido Comunista y de la Unión Patriótica quien fue víctima de ataques contra su vida por parte de organismos de seguridad del Estado. Por ello, solicitaba el amparo de sus derechos a la vida y a la integridad personal, así como los de su familia. En esta sentencia la Corte afirmó que “cuando se presentan situaciones de conflicto armado entre la fuerza pública y los grupos armados que están fuera de la legalidad, el Estado tiene la obligación de ser extremadamente sensible en sus intervenciones con miras a preservar el equilibrio político y social, mediante la protección eficaz a los grupos, partidos o movimientos minoritarios, en especial a aquellos que por su carácter contestatario pueden ‘estar en la mira de otros grupos que, gozando de los beneficios institucionales y patrimoniales, pueden ver amenazadas sus prerrogativas”. En este sentido, la Corte subrayó la necesidad de proteger la seguridad de ciertos grupos especialmente vulnerables por su situación en el contexto político y del conflicto interno.

9.- De igual manera, la Corte ha establecido que merecen especial protección del Estado los testigos de los casos de homicidios relacionados con alteraciones al orden público. Así, la sentencia T-532 de 1995 señaló que “la cooperación del informante o declarante puede, en efecto, poner en serio peligro su vida, su integridad personal y las de su familia, siendo claro que la negligencia de la Fiscalía en el otorgamiento de la protección que merece el colaborador compromete al Estado y conduce a la prosperidad de la tutela en cuanto de allí provenga el daño o la amenaza a los derechos fundamentales de quien ha quedado desprotegido. La protección debe darse a todo testigo cuyas circunstancias lo ameriten, pues se trata de un desarrollo concreto del deber general impuesto a las autoridades públicas. Sólo que el testigo en un proceso penal, bajo ciertas situaciones que deben ser evaluadas por la administración de justicia, merece, una protección especial y tiene derecho a reclamarla, no a título de pago por sus servicios sino en virtud del interés superior de sus derechos fundamentales y en razón de una clarísima obligación del Estado por cuyo cumplimiento es responsable, entre otras autoridades, la Fiscalía General de la Nación, ante el riesgo en que pueda quedar por virtud de su testimonio”. Se trataba, en aquella oportunidad, del caso de un ciudadano que interpuso acción de tutela contra la Fiscalía General de la Nación, con el fin

de obtener protección de sus derechos a la vida y a la integridad personal, los cuales se encontraban amenazados tras haber servido como testigo en la investigación del caso del homicidio cometido contra una juez de la República. La Corte concedió el amparo de los derechos invocados, con fundamento en la consideración arriba reseñada, según la cual es deber de las entidades del Estado - en este caso la Fiscalía General de la Nación- brindar la protección adecuada y eficaz a los testigos dentro de procesos penales.

10.- Dentro de la población que se encuentra en especiales condiciones de riesgo, esta Corporación ha incluido, de igual manera, a los defensores de los derechos humanos, cuya situación de desprotección en Colombia, además, configura un estado de cosas inconstitucional.¹¹ Así fue declarado por la Sala Sexta de Revisión en la sentencia T-590 de 1998, cuando se sometió a su consideración el caso de un defensor de derechos humanos que fue detenido y recluso en la Cárcel Modelo por presuntos nexos con el Ejército de Liberación Nacional -ELN-. El apoderado del peticionario solicitó la protección de sus derechos a la vida y a la integridad personal, los cuales estaban seriamente amenazados por encontrarse recluso en el Patio de Máxima Seguridad de la Cárcel Modelo, que compartía con miembros de los grupos paramilitares y algunos narcotraficantes a quienes el actor había denunciado por genocidio y otros delitos de lesa humanidad. La Corte, entonces, indicó que el Estado se encontraba en la obligación de garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal de los defensores de derechos humanos, aún más en el caso concreto, pues el demandante se encontraba en situación de vulnerabilidad por encontrarse privado de la libertad.

11.- De igual manera, la Corte ha considerado a los reinsertados de grupos levantados en armas como sujetos de especial protección en cuanto a su seguridad personal. En efecto, en la sentencia T-719 de 2003, arriba reseñada, la Corte Constitucional amparó los derechos a la integridad personal y al mínimo vital de la actora y su hijo de menos de un año de edad. La acción de tutela fue interpuesta por la excompañera permanente de un reinsertado de la guerrilla de las FARC, asesinado después de haber abandonado voluntariamente el frente 47 de dicho grupo armado y haber obtenido un indulto. Con ocasión de la muerte de su

compañero, ella y su hijo debieron desplazarse del lugar en el que residían y quedaron expuestos a una situación de abandono que ponía en riesgo sus derechos a la integridad personal y al mínimo vital por no contar con ningún medio de subsistencia. En aquella oportunidad, la Corte afirmó que "...el derecho a la seguridad personal de los individuos reinsertados no puede tomarse a la ligera por parte de las autoridades: dado su especial nivel de riesgo, consustancial a su condición en el marco del conflicto interno, son merecedores de una especial protección por parte del Estado, tendiente a garantizar las condiciones básicas de su seguridad personal. Esta protección, dado el mandato consagrado en el artículo 42 de la Carta, debe hacerse extensiva a quienes conformen, junto con el individuo reinsertado, un núcleo familiar; mucho más si dentro de dicho núcleo hay sujetos de especial protección constitucional, tales como niños, discapacitados, mujeres embarazadas, ancianos o madres."

12.- La Corte se ha pronunciado en igual sentido respecto de las Comunidades de Paz. En efecto, en la sentencia T-327 de 2004, la Sala Segunda de Revisión se pronunció sobre la tutela instaurada por Javier Giraldo Moreno, en representación de algunos miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Los actores solicitaban el amparo de sus derechos fundamentales al estimar que éstos se encontraban gravemente amenazados por la Brigada XVII del Ejército Nacional, que tenía un presunto plan de exterminio contra los miembros de la Comunidad. Ésta, además, se encontraba cobijada por medidas cautelares decretadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ratificadas mediante Resolución emitida el 18 de junio de 2002, en la cual este órgano internacional reiteró al Gobierno Nacional su obligación de poner en práctica las medidas provisionales de protección a favor de los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. La Corte concedió el amparo de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad jurídica, al buen nombre, a la honra, al debido proceso y a la libertad de los miembros de la Comunidad, tras considerar que los demandantes en el caso analizado eran sujetos de especial protección en cuanto a su seguridad por parte del Estado, por cuanto evidentemente, se encontraban expuestos a riesgos extraordinarios de amenaza contra su vida e integridad personal. Lo anterior reforzado por la obligación del Estado de ejecutar las medidas cautelares decretadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

13.- Así mismo, esta Corte ha considerado que aquellas personas que se han visto obligadas a huir de su territorio por causa del conflicto interno que atraviesa el país configuran un grupo de sujetos de especial protección por las particulares circunstancias de seguridad personal en que se encuentran. En ese sentido lo han expresado algunas Salas de Revisión de Tutelas. Por ejemplo, en la sentencia T-258 de 2001, la Sala Séptima señaló que los docentes amenazados por grupos al margen de la ley y que han sido objeto de atentados contra su integridad, requieren especial protección del Estado, de manera que éste debe garantizar las condiciones necesarias para su reubicación en un lugar donde se encuentren fuera de peligro. De igual manera, la Sala Tercera de Revisión en sentencia T-025 de 2004, al estudiar la acción de tutela de un grupo de personas desplazadas por la violencia, ratificó que el derecho a la seguridad personal de quienes se han visto afectados por el desplazamiento, se encuentra en permanente amenaza, como quiera que este fenómeno “conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados.”

14.- Por todo lo antes expuesto, la Sala Séptima de Revisión concluye que, en definitiva, las autoridades del Estado tienen una obligación de resultados -para efectos de responsabilidad administrativa- frente a las personas que, con ocasión de las actividades que desempeñan o una multiplicidad de circunstancias, entre otras, las arriba analizadas, se encuentran expuestas a riesgos excepcionales que no están obligadas a soportar. En estos casos, las autoridades, cuentan con un grado de discrecionalidad para tomar las medidas de seguridad correspondientes, y aún cuando no exista norma legal específica y directamente aplicable, deberán hacer cuanto esté a su alcance, con especial diligencia, para proveer la seguridad requerida por estos sujetos de especial protección, como manifestación de sus deberes constitucionales más básicos.

15.- Con base en lo expuesto en los apartes de esta providencia, la Sala procederá a analizar si en el caso concreto hubo vulneración de los derechos fundamentales a la vida, la

integridad personal y la seguridad del ciudadano Fernando Quintero Durán, en tanto sujeto en condiciones de riesgo excepcional.

Análisis del caso concreto

16.- La presente acción de tutela fue interpuesta por Fernando Quintero Durán, quien considera que el Estado colombiano no ha sido lo suficientemente diligente respecto de su solicitud de protección para retornar al país en condiciones de seguridad, al igual que en relación con otras peticiones elevadas ante diversas autoridades relativas todas ellas a su salida del país junto con su familia como consecuencia de hostigamientos por parte de miembros de grupos paramilitares. Por lo anterior, el actor plantea ante la jurisdicción constitucional que sus derechos a la vida, dignidad humana, integridad personal, libertad, trabajo y derecho de petición son afectados por las autoridades estatales que no han desplegado las medidas y actividades adecuadas y suficientes en orden a poner fin a la amenaza que se cierne sobre sus derechos.

17.- Para empezar es necesario hacer referencia al hecho de que el demandante en sede de tutela se vio obligado a abandonar el país a finales de 1999 con ocasión del riesgo que corrían él y su familia por amenazas recibidas, según él, por grupos paramilitares, como consecuencia de su liderazgo en el municipio y hacer parte de diferentes organizaciones comunitarias como el Movimiento Cívico Popular de Ocaña, la Asociación Social Comunidad y Vida, las Comunidades Eclesiales de Base de Colombia (CEBS), el Movimiento Eclesial Hombres Nuevos para un Mundo Nuevo, la Federación San Rafael de Ocaña, el Hogar de los Abuelos y el Voluntariado de la Penitenciaría del Circuito de Ocaña, además de liderar junto con sus hermanos diversas propuestas ambientales y culturales en la Cooperativa Forestal y el Instituto de Cultura.

De hecho, se recuerda que el hecho determinante que llevó a la familia a salir del municipio

de Ocaña fue el secuestro del que fue víctima su hermano Miguel Ángel en septiembre de 1999, presuntamente por paramilitares del bloque Catatumbo. De esta manera, resulta claro que el riesgo al que se vieron sometidos el ciudadano Fernando Quintero Durán y su familia resulta concreto, presente, serio, excepcional y desproporcionado para sus derechos fundamentales. En una ocasión posterior, además, su hermano Luis Eduardo decidió regresar a Ocaña, basado en la información suministrada por el Ejército Nacional, según la cual la situación de orden público era completamente normal en el lugar, pero las amenazas efectuadas contra la familia Quintero Durán se materializaron al ser asesinado días después al frente de su residencia en dicha ciudad.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

18.- De esta manera, la Sala encuentra claro que el riesgo que se cierne sobre el actor y su familia es inminente y pone en peligro incluso sus vidas. No obstante, y a pesar de la gravedad de la situación que afronta la familia, las autoridades estatales han considerado inviable implementar las medidas solicitadas, debido, precisamente, a que ellos se encuentran fuera del territorio nacional. Así, la desprotección y la amenaza de sus derechos se ha hecho aún más ostensible, como quiera que, (i) Venezuela (país al que huyeron y en donde se encuentran desde finales de 1999) en ningún momento les otorgó el estatus de refugiados, a pesar de las múltiples solicitudes elevadas al respecto; (ii) y, en segundo lugar, por cuanto las autoridades del Estado colombiano consideran improcedente otorgar medidas de seguridad a individuos que se encuentren fuera del país, como es el caso del ciudadano Quintero Durán y su familia. Adicionalmente, (iii) ese mismo hecho de encontrarse fuera de las fronteras del territorio nacional ha dificultado los trámites para obtener las medidas solicitadas, toda vez que las mismas hacen parte de las políticas desarrolladas en favor de las personas que ostenten la calidad de desplazados internos del país, para lo cual se requiere encontrarse dentro del mismo.

De conformidad con lo anterior, la situación para el actor es aún más compleja, pues no tiene derecho a las prerrogativas que otorga la calidad de refugiado, pero tampoco tiene derecho a los beneficios propios de quienes han sido desplazados por la violencia dentro del territorio nacional, mientras que la amenaza de sus derechos fundamentales continúa inminente y

actual y agravándose con el transcurso del tiempo.

19.- Ahora, si bien es cierto las entidades demandadas han brindado la información requerida sobre las autoridades competentes y los trámites a adelantar a fin de obtener la protección solicitada por el ciudadano Quintero Durán, no lo es menos que a pesar de haberla solicitado reiteradamente ante diversas entidades y por un largo período, no ha logrado acceder a ella de ninguna manera y por ningún medio. Desea destacar esta Sala que más allá de toda consideración, las autoridades estatales deben proceder a brindar la protección adecuada y efectiva en orden a garantizar los derechos a la seguridad personal, así como a la vida e integridad, pues es incuestionable la situación de riesgo y de vulnerabilidad en que se encuentra quien se ha visto avocado a abandonar su hogar a causa de la situación de violencia originada en el conflicto armado que vive el país.

Así, la Corte destaca que se ha sometido al demandante a una carga gravosa, pues se vio obligado a interponer acción de tutela a fin de que el Estado brinde, de manera efectiva, las medidas necesarias para su retorno al país en condiciones de seguridad, a fin de evitar la materialización de las amenazas que se ciernen contra sus derechos a la vida y a la integridad personal.

20.- Por lo expuesto, concluye esta Sala que no es admisible a la luz de los principios constitucionales que el Estado colombiano se sustraiga a su deber respecto de un ciudadano que se vio en la necesidad de abandonar el territorio nacional, víctima de la violencia, sin procurar siquiera desplegar medidas tendentes a garantizar su seguridad, minimizando los factores de riesgo a los que él y su familia se han visto expuestos, pues los mismos tienen derecho a retornar a su lugar de origen en condiciones de seguridad. Adicionalmente, es evidente que los hostigamientos contra él y su familia no han cesado, como lo demuestra el homicidio cometido en contra de su hermano Luis Eduardo el 26 de agosto de 2005, días después de su regreso al municipio de Ocaña, sin contar con las medidas de seguridad que el Estado debió otorgar.

Desea destacar de nuevo esta Sala de Revisión que cuando se trata de personas expuestas a riesgos excepcionales, éstas últimas cuentan con el derecho a la seguridad personal, lo cual las faculta para recibir protección adecuada por parte de las autoridades. Además, cuando los niveles de peligro rebasan aquellos implícitos en la vida en sociedad, la obligación del Estado de garantizar la seguridad de los sujetos expuestos a riesgos excepcionales se convierte en una obligación de resultados - para efectos de responsabilidad administrativa-, no ya de medios como la que tiene en relación con la población que no se encuentra en dichas circunstancias especiales.

21.- Por lo expuesto a lo largo de la presente providencia, la Corte revocará el fallo de única instancia proferido en el asunto de la referencia y, en su lugar, concederá el amparo tutelar de los derechos invocados por el actor, en atención a la constante amenaza que se cierne sobre él, con ocasión de las excepcionales condiciones de riesgo y vulnerabilidad en que se encuentra.

Así, y en atención a la particular situación en que está el demandante, en tanto no ha sido inscrito en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia, ni pudo acceder al estatus de refugiado en Venezuela, la Sala Séptima de Revisión observa que es la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia las entidades que deben encargarse de concertar con el Consulado del país vecino y con la Policía Nacional las medidas necesarias para garantizar el retorno del señor Fernando Quintero Durán y su familia al territorio nacional, bien sea al municipio de Ocaña, si las condiciones de seguridad lo permiten, o a otro lugar del país, según sea conveniente para garantizar sus derechos, así como suministrar la ayuda humanitaria de subsistencia y alojamiento, de ser necesario. De igual manera, esta Sala considera que, a su regreso, el demandante puede hacer parte del Programa de Protección del Ministerio, como quiera que “se encuentr[a] en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno...”¹², además por cuanto el ciudadano Quintero

Durán y sus hermanos fungían como dirigentes y activistas de varias organizaciones sociales, cívicas y comunales en el municipio de Ocaña.

Adicionalmente, observa esta Sala que la solicitud de tutela hecha por el demandante en relación con la protección de los inmuebles de propiedad de la familia, tampoco ha recibido una respuesta efectiva, pese a que él y su apoderada han enviado derechos de petición que incluyen la información requerida a efectos de obtener la inscripción de los inmuebles en el Registro Único de Predios Rurales Abandonados -RUP-. Tampoco ha logrado el amparo de los inmuebles ubicados en el casco urbano, como quiera que el señor Alcalde municipal considera que la misma no se hace necesaria, “dado que es imposible pretender que quien no es el verdadero propietario transfiera la propiedad, siendo de conocimiento de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que quien tiene el derecho de disponer de sus bienes es quien está registrado como propietario”. Con todo, esta Corporación considera que el hecho de que el señor Quintero Durán se haya visto obligado a abandonar los inmuebles de su propiedad, víctima de la violencia, le confiere el derecho a que los mismos sean amparados hasta tanto él se halle en condiciones de hacerse cargo, a fin de evitar actos que recaigan sobre estos. Por tal razón, estima que al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- y a la Alcaldía del municipio de Ocaña les corresponde adelantar las gestiones tendentes a garantizar la protección referida.

IV. DECISIÓN

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 Política,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la decisión de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca del cuatro (4) de julio de dos mil seis (2006) y, en su lugar, TUTELAR los derechos a la vida digna, a la seguridad y a la integridad personales del ciudadano Fernando Quintero Durán.

SEGUNDO.- ORDENAR al Ministerio del Interior y de Justicia -Grupo de Protección- y a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que, de manera coordinada, lleven a cabo las siguientes actuaciones:

a). Contactar, por medio del Consulado de Colombia en Venezuela, al señor Fernando Quintero Durán, para lo cual contarán con un término de cuarenta y ocho (48) horas, a partir de la notificación del presente fallo.

b). Adelantar el estudio de las condiciones de seguridad en el municipio de Ocaña, a fin de determinar si es conveniente el retorno de él y su familia a dicha ciudad.

c). Concertar con el actor las medidas de acompañamiento y protección específicas, necesarias y suficientes para el retorno de él y su familia al territorio colombiano, el cual deberá materializarse dentro de un término máximo de quince (15) días a partir de que las mismas sean concertadas. Así mismo, deberán entregar la ayuda humanitaria de subsistencia básica, así como el apoyo para alojamiento, de ser necesario.

d). Una vez se encuentre en el territorio nacional, definir, con la participación del señor Fernando Quintero Durán, las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario se materialice sobre su vida e integridad.

e). Asignar tales medios y adoptar dichas medidas, dentro de un término máximo de quince (15) días a partir del momento en que las mismas sean concertadas con el peticionario.

f). Evaluar periódicamente la evolución del riesgo al que está sometido el actor y adoptar pronta y eficazmente las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución, dando una respuesta efectiva ante cualquier signo de concreción o realización del riesgo extraordinario.

TERCERO.- ORDENAR al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- que, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, inicie las gestiones necesarias a fin de inscribir los predios rurales de propiedad del ciudadano Fernando Quintero Durán en el Registro Único de Predios Rurales Abandonados -RUP. Dicha inscripción deberá realizarse dentro de un término máximo de cinco (5) días, a partir de la efectuación de los trámites necesarios.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

QUINTO.- ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación que efectúe una labor de seguimiento y control del cumplimiento de las órdenes dictadas al Ministerio del Interior y de Justicia -Grupo de Protección-, a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- y a la Alcaldía del municipio de Ocaña, en el caso del ciudadano Fernando Quintero Durán y su familia.

SEXTO.- LÍBRENSE por Secretaría General las comunicaciones de que trata el artículo 36 del

Decreto 2591 de 1991.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 En el cuaderno principal del expediente aparece copia de los oficios remisorios al Director General de la Red de Solidaridad Social y a la Dirección Nacional de Fiscalías (fls. 228 y 229).

2 El representante de la entidad anexó copia del oficio de respuesta a la apoderada del ciudadano Quintero Durán, mediante el cual se le explicó cuáles eran los requisitos para la protección de predios (Cuad. principal, fls. 135 a 138).

3 A folios 150 a 154 del cuaderno principal del expediente obra copia de los oficios remisorios al Director General de la Policía, al Director Nacional de Fiscalías, al Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, al Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y a la Directora de Asuntos Territoriales y Orden Público del mismo Ministerio. Así mismo, aparece la respuesta dada al peticionario.

4 El apoderado de la Oficina para el Alto Comisionado para la Paz adjuntó los oficios de respuesta (Cuad. principal, fls. 155 a 158).

5 Ver oficio de respuesta a la Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos de la Procuraduría General de la Nación (Cuad. principal, fl. 159).

6 Ver peticiones elevadas por la apoderada del actor y oficios de respuesta de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Presidencia de la República y Acción Social (Cuad. principal, fls. 160 a 203).

7 El Alcalde del municipio de Ocaña anexó a la contestación de la acción de tutela copia del oficio de respuesta dirigido a la apoderada del señor Quintero Durán (Cuad. principal, fl. 267).

8 En el cuaderno principal aparece copia de oficio de la Dirección Nacional de Fiscalías que hace constar que en el Sistema de Información Único de la Fiscalía General de la Nación (SIJUF) se encuentra registrada denuncia hecha por el señor Fernando Quintero Durán por desplazamiento forzado (fl. 280).

9 En aquella ocasión la Corte se ocupó del caso de la excompañera permanente de un reinsertado de las FARC, quien con posterioridad al indulto que obtuvo por abandonar de manera voluntaria este grupo guerrillero y entregarse a las autoridades, fue asesinado, lo cual, además, la obligó a desplazarse. La actora solicitó, entonces, el amparo de sus derechos fundamentales a la integridad personal y a la subsistencia de ella y de su hijo de menos de un año de edad. Esta Corporación concedió el amparo al constatar la vulneración de sus derechos fundamentales, ante la ausencia de protección por las autoridades, pese a las circunstancias de riesgo excepcionales a las que fueron expuestos ella y su hijo. En efecto, la demandante era la compañera permanente de un individuo reinsertado, que posteriormente fue asesinado, es una mujer desplazada por la violencia en razón de la calidad de reinsertado de su difunto compañero y es una víctima del conflicto armado, en la medida en que siendo parte de la sociedad civil perdió a su pareja como consecuencia de una acción violenta anunciada y puesta oportunamente en conocimiento de las autoridades competentes.

10 Sentencia ibídem.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

12 Artículo 28 de la Ley 782 de 2002. En esta disposición se establece el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia para las personas “que pertenezcan a las siguientes categorías: Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición. // Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos. // Dirigentes o activistas de las organizaciones de derechos humanos y los miembros de la Misión Médica. // Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente.”