

Sentencia T-1101/08

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Alcance/DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Fundamentos normativos

SEGURIDAD PERSONAL-Como derecho colectivo/SEGURIDAD PERSONAL-Como derecho individual

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Characterización de los riesgos frente a los cuales se protege

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Obligaciones constitucionales básicas de las autoridades para preservarlo

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Presunción de riesgo para las víctimas de desplazamiento

En el caso particular de la población que ha sido víctima de desplazamiento, la Corte Constitucional ha creado una figura que se encuentra orientada a facilitar la labor de garantizar el derecho fundamental a la seguridad personal; cometido que en este caso específico adquiere especial importancia toda vez que una previa trasgresión de este mismo derecho ha sido el hecho causante de la obtención del status como desplazado: Se trata de la presunción de riesgo, institución mediante la cual la jurisprudencia constitucional ha asegurado amparo a la población desplazada que, a pesar del traslado geográfico, recibe amenazas contra su integridad. En estos casos, el esfuerzo probatorio exigido -el cual busca acreditar la realización de tales amenazas y una valoración de su gravedad- supone una labor altamente compleja; a lo cual es necesario sumar la apremiante necesidad de brindar protección a la víctima de dichos ultrajes. Por tales razones, en estos casos resulta aplicable una presunción de riesgo en virtud de la cual aquellas personas que logren la acreditación de determinados hechos, son relevados de la carga consistente en conseguir la demostración efectiva y plena de la totalidad de los elementos de riesgo y amenaza.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Hechos que abre las puertas a la presunción de riesgo

De acuerdo a las pautas indicadas en el Auto 200 de 2007, la acreditación de los siguientes

hechos abre las puertas a la presunción de riesgo y, por consiguiente, al derecho de exigir protección inmediata de este derecho fundamental al juez de tutela: (i) la presentación de una solicitud de protección por parte de la víctima del desplazamiento ante una autoridad; (ii) la petición ha de ofrecer información que demuestre prima facie que la persona es efectivamente desplazada por la violencia, para lo cual bastan las remisiones efectuadas a las Instituciones Prestadoras de Salud en la cual se acredita la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada. (iii) Para terminar, es necesario que dentro de la información presentada se haga alusión a una amenaza puntual o a un acto de violencia que permita inferir la presencia del riesgo que se cierne sobre los derechos fundamentales del afectado. Según fue indicado en dicha providencia “La descripción de los hechos efectuada por el peticionario debe ser, por lo menos, consistente y verosímil, y en caso de que la autoridad considere que el relato no es consistente o es falso, compete a la autoridad demostrar por qué llega a esa conclusión, efectuando las investigaciones a las que haya lugar”.

Referencia: expediente T-1.963.121

Acción de tutela instaurada por C. C. contra el Ministerio del Interior y de Justicia.

Magistrado Ponente

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D.C. seis (6) de noviembre de dos mil ocho (2008)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados Jaime Araújo Rentería, Clara Inés Vargas Hernández, 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 tutela proferido por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia en la acción de tutela instaurada por C. C.1 contra el Ministerio del Interior y de Justicia.

I. ANTECEDENTES

La Ciudadana C. C. interpuso acción de tutela contra el Ministerio del Interior y de Justicia con el objetivo de obtener amparo judicial de sus derechos fundamentales a la vida digna, la integridad personal y la libertad de locomoción; garantías que habrían sido infringidas por la autoridad demandada como consecuencia de las omisiones que han acaecido durante el procedimiento administrativo que inició la accionante para que fuese garantizada su seguridad personal. Como fundamento de la petición de amparo en la acción promovida se presentan los hechos que a continuación resume la Sala de Revisión:

1.- En compañía de sus cuatro hijos, la accionante vivió en el Departamento de Tolima hasta el día 15 de octubre de 2007, fecha en la cual recibió amenazas provenientes de miembros del Frente 21 de las FARC, por las cuales se vio obligada a cambiar su lugar de residencia.

2.- En el escrito de demanda la accionante indica que la amenaza ocurrida en el mes de octubre de 2007 fue acompañada de actos constitutivos de tortura, tales como la desfiguración de su rostro y la amputación de dos dedos de su mano derecha. Adicionalmente, manifestó que “las amenazas persistían en contra de mi vida, integridad y la de mi familia, después de haber estado (Sic) ubicado en la ciudad de Ibagué por más de tres años y escondiéndome de un lado a otro, llegaron nuevamente estos terroristas y me sacaron de mi sitio donde ya creía estar terminado mi problema en vista de esto tomé la decisión de trasladarme a la ciudad de Bogotá en Octubre del 2007 y presentar mi solicitud de vinculación al Programa de Protección liderado por el Ministerio del Interior y de Justicia”.

3.- Así las cosas, el día 21 de febrero de 2008 la accionante radicó la aludida solicitud para ingresar en el programa de protección debido a las intimidaciones y agresiones constantes a las cuales se encontraba sometida. En el escrito de demanda informó que, a pesar de haber recibido respuesta favorable de manera informal por algunos funcionarios, al momento de iniciar el recurso de amparo no había sido notificada en debida forma de la decisión final de la petición.

4.- Sin obtener respuesta a la petición elevada, la demandante se vio obligada a regresar a la ciudad de Ibagué el día 29 de febrero de 2008, donde fue abordada una vez más por miembros del frente 21 de las FARC quienes reiteraron las amenazas que ya habían realizado y forzaron a la señora C. C. a abandonar de manera inmediata el lugar, razón por la cual

estuvo de vuelta en la Ciudad de Bogotá.

5.- Sobre el particular indicó que su situación de seguridad y tranquilidad familiar no ha mejorado en forma alguna en la ciudad Capital pues “esta persecución ha sido desde el año 2000 y no ha parado, porque estos terroristas nos han declarado objetivo militar y han ocasionado tres muertes violentas entre ellas la de mi padre, mi hermano y un sobrino y esto ocasionó desplazamiento forzoso a varios miembros de mi familia y como mujer jefe de hogar no tengo para donde más irme”.

6.- Para terminar, manifestó que durante su estancia en la Ciudad de Bogotá ha presentado dos derechos de petición en los cuales ha puesto en conocimiento de las autoridades competentes la grave situación de peligro en la cual se encuentra en compañía de su grupo familiar. Empero, al solicitar protección judicial de sus derechos fundamentales, no había recibido respuesta alguna acerca de las peticiones elevadas sobre su situación de seguridad.

2.1.- Mediante escrito presentado el día 2 de abril de 2008, el Ciudadano Iván Echeverri Mejía, obrando como asesor jurídico del Ministerio requerido en la acción de tutela, solicitó al juez de tutela negar la solicitud de amparo presentada por la accionante. Luego de llevar a cabo una exposición de las disposiciones que resultan aplicables en el caso particular de las víctimas de desplazamiento forzado que continúan bajo amenaza de grupos irregulares, el representante informó las actuaciones que habían sido adelantadas frente a la reclamación de la señora C. C. Sobre el particular indicó que su Despacho había solicitado a la Policía Nacional adoptar un conjunto de medidas preventivas mientras la comisión interinstitucional de estudios de riesgo se pronunciara sobre el grado de vulnerabilidad en el cual se encuentran la accionante y su grupo familiar.

A lo anterior agregó que una vez requirió las medidas de protección y valoración, informó a la demandante sobre dicho trámite, advirtiéndole que los resultados serían puestos en conocimiento del Comité de reglamentación y evaluación de riesgos -CRER- para que esta autoridad decidiera de manera definitiva la procedencia de la solicitud. Al respecto informó lo siguiente: “No por esto las medidas que recomienda el CRER son las mismas a las que aspira el solicitante, y no necesariamente sus recomendaciones son acogidas por la Dirección, pues éstas deben ser ponderadas por nuestro Director de acuerdo a la disponibilidad presupuestal

para su implementación, en razón a que es él quien ordena el gasto y no el CRER". De otro lado, el apoderado manifestó al juez de tutela que la pretensión requerida por el accionante perseguía de manera exclusiva una satisfacción económica que, en el caso concreto, se traducía en la obtención de las ayudas correspondientes a la reubicación temporal.

Para terminar, en el escrito de contestación de demanda se encuentra un recuento de las prestaciones que han sido ofrecidas por la autoridad demandada a un hermano de la accionante, en su condición de líder de los desplazados y, por último, se encuentra una indicación de las coincidencias sobre algunos hechos alegados por sus familiares en otras acciones de tutela, entre las cuales se encuentra la promovida por la accionante.

2.2.- Actuando como representante de la Procuraduría General de la Nación, la Ciudadana Marlén Barreto Rincón solicitó negar la solicitud de amparo iniciada con fundamento en las actuaciones que ha desarrollado la entidad como consecuencia de su encargo de hacer valer los derechos fundamentales en el caso particular de la población desplazada. Sobre el particular, llevó a cabo una breve exposición de los estudios y medidas de protección realizadas por el Ministerio Público antes y después de la emisión de la sentencia T-025 de 2004. Al margen de dicha presentación, la autoridad se abstuvo de pronunciarse sobre la solicitud de amparo particular promovida por la accionante y, en tal sentido, se limitó a afirmar "que la accionada no ha incurrido en amenaza o vulneración de los derechos del actor (Sic)".

III. Sentencias objeto de revisión

3.1.- Mediante providencia emitida el día 9 de abril de 2008 la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá resolvió negar la petición de protección judicial. Como fundamento de la decisión el a quo indicó que, de acuerdo a la información recabada durante el trámite de la acción, el Ministerio del Interior y de Justicia estaba adelantando los estudios de seguridad pertinentes y que, mientras éstos arrojan los resultados requeridos, ha solicitado a la Policía Nacional brindar seguridad a la demandante y a su grupo familiar. En consecuencia, a juicio del fallador de instancia, la autoridad demandada no habría incurrido en vulneración alguna de los derechos fundamentales de la señora C. C.

3.2.- Dentro del término fijado en la sentencia de primera instancia, la accionante interpuso recurso de apelación; el cual fue sustentado por la accionante en el desconocimiento de

varios precedentes establecidos por esta Corporación a propósito del alcance de la obligación de asegurar condiciones aceptables de seguridad a quienes han sido víctimas del desplazamiento forzado.

3.3.- En sentencia emitida el día 4 de junio de 2008, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia resolvió confirmar la sentencia de primera instancia por cuanto no encontró acreditada la supuesta vulneración de las garantías iusfundamentales de la accionante y su grupo familiar. En tal sentido, indicó que las actuaciones que hasta el momento habían sido adelantadas por el Ministerio del Interior y de Justicia permitían concluir que, de acuerdo a la información recogida, se habían llevado a cabo todas las actuaciones que resultaban pertinentes para garantizar el bienestar de la demandante. Adicionalmente, volvió sobre el conjunto de prestaciones que fueron ofrecidas al hermano de la demandante, para luego concluir que la situación de la Ciudadana no cumple los supuestos establecidos por la jurisprudencia constitucional para dar aplicación a la presunción de riesgo sobre la población desplazada toda vez que no acreditó el riesgo especial que se cernía sobre su integridad y familia.

Así las cosas, en atención a que la señora C. C. no habría demostrado de manera suficiente la existencia de una amenaza concreta y a que había recibido servicios de seguridad por parte de la Policía nacional confirmó la sentencia mediante la cual se negó la solicitud de amparo de los derechos fundamentales de la accionante.

IV. Pruebas decretadas durante el proceso de revisión

4.1.- Mediante auto proferido el día 28 de octubre de 2008, el Magistrado Sustanciador solicitó a la accionante brindar información completa sobre el alcance y efectividad de las medidas de seguridad ofrecidas por la Policía Nacional. Adicionalmente, fue requerida para que informara si había sido notificada por parte del Ministerio del Interior y de Justicia de alguna decisión definitiva a propósito de su solicitud de concesión de medidas de seguridad. Para terminar, el Despacho solicitó a la Ciudadana describir de manera puntual y concreta el estado de seguridad en el cual se encuentra y, a su vez, la de los miembros de su núcleo familiar.

En la misma providencia, se solicitó al Ministerio del Interior y de Justicia -Dirección de derechos humanos- ofrecer información completa y suficiente sobre el estado actual en el

cual se encuentra el procedimiento de concesión de medidas de seguridad a favor de la señora Yolanda Rivera Acosta y los demás miembros de su grupo familiar. A su vez, se solicitó la provisión de los datos correspondientes al conjunto de medidas de protección que ya hayan sido adelantadas para garantizar la integridad de la accionante en el proceso de la referencia.

4.2.- Dentro del término fijado en la aludida providencia la accionante remitió un oficio ante la Secretaría General de esta Corporación en el cual se pronunció sobre la información requerida. Sobre el particular manifestó “que la Policía Nacional no me ha brindado ninguna medida de protección, dado que por razones obvias, no tengo una residencia fija, como tampoco he recibido llamada por parte de la policía que demuestre su preocupación por la situación de seguridad por la que estoy atravesando. De otro lado, me preocupa ver como la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de justicia, es tan indiferente con mi situación, ya que no he recibido comunicación ni mucho menos haya sido notificada”. Para terminar, la demandante reiteró que su familia es víctima de una persecución y asedio por parte de la fuerza insurgente toda vez que han sido declarados objetivo militar.

4.3.- Durante el término concedido no se recibió notificación alguna de parte de la entidad demandada.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1.- Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2.- Asunto a tratar

Con el propósito de resolver la controversia que ha sido planteada a la Sala, es menester dar solución al siguiente problema jurídico: ¿resulta atendible la solicitud de amparo del derecho fundamental a la seguridad personal por vía de tutela, cuando quiera que a favor del titular

de la garantía se ha iniciado un procedimiento administrativo de valoración de riesgo para efectos de obtener una conclusión definitiva a propósito de la necesidad de proteger de manera definitiva su seguridad? Para dar solución a la cuestión formulada, la Sala encuentra oportuno pronunciarse sobre el alcance del derecho fundamental a la seguridad personal, fundamento a partir del cual se habrá de decidir el recurso de amparo promovido por la accionante.

3. Alcance del derecho fundamental a la seguridad personal

Esta Corporación se ha pronunciado en numerosas oportunidades sobre el concepto y alcance del derecho fundamental a la seguridad personal, el cual es, en esta ocasión, el asunto central de debate para efectos de establecer la procedencia de la acción de tutela interpuesta por la accionante. Con el objetivo de iniciar el examen aludido es necesario volver sobre los fundamentos jurídicos que definen los contornos del derecho objeto de análisis y, a su vez, el contenido e intensidad de las obligaciones recíprocas.

Sobre el particular, se observa que la configuración constitucional del derecho fundamental a la seguridad personal no se erige sobre un único canon constitucional pues su estructuración como garantía iusfundamental dentro de nuestro ordenamiento constitucional surge de la lectura sistemática del texto constitucional, ejercicio a partir del cual se deduce la existencia de un bien jurídico especial, de notable importancia y constitución autónoma frente a los demás derechos fundamentales consignados en el texto superior. En este aspecto, el primer fundamento que ha de tenerse en cuenta se halla en el artículo 2° superior, disposición que establece como obligación en cabeza de las autoridades de la República el deber de “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades”. Como ha sido indicado de manera reiterada por esta Corporación, en esta cláusula constitucional se encuentra consignado el sentido de asociación ciudadana a partir del cual cobra legitimidad el Estado Colombiano. En tal sentido, se observa que la institución estatal, lejos de ser un ente abstracto y absoluto, surge como resultado de un acuerdo social suscrito por los habitantes del territorio nacional en virtud del cual se confía el desarrollo de competencias específicas a un conjunto complejo de autoridades -que participan en el engranaje del Estado- cuyo único propósito y, por esta misma razón, justificación exclusiva se encuentra en el estricto cumplimiento de dichos deberes.

Así las cosas, la existencia de las autoridades que dan forma a la organización estatal adquiere legitimidad sólo en la medida en que su actuación se ciña a los deberes constitucionales que les han sido confiados. Uno de los deberes más relevantes de este variopinto conjunto consiste en la obligación de asegurar protección a la vida, los derechos y libertades de los Ciudadanos. La consagración constitucional de dicha tarea guarda enorme importancia en la medida en que se alza como una de las barreras sustanciales más importantes de la actuación estatal pues, en todos los casos, ésta debe asegurar de manera efectiva los derechos fundamentales de los Ciudadanos, con lo cual se impone una frontera definitiva al irrestricto alcance que en constitucionalismo ortodoxo solía ofrecerse al principio de prevalencia del interés general.

En cuanto al derecho a la seguridad personal, la consagración del deber destacado en el artículo 2° supone, a su vez, el reconocimiento de dos exigencias dirigidas al Estado: (i) en primer lugar, la organización debe abstenerse de incurrir en aquellas conductas que traigan consigo una infracción de los derechos y libertades de los Ciudadanos. (ii) En segundo término, el Estado debe promover todas las actuaciones que sean necesarias para brindar protección adecuada a tales garantías de eventuales riesgos a los cuales sean sometidos, ya no por la actuación de agentes estatales, sino por la conducta desplegada por particulares.

A su turno, los artículos 11 y 12 del texto constitucional, al consagrar los derechos fundamentales a la vida y a la dignidad humana, dan cuenta de una garantía autónoma que pretende asegurar protección a una esfera individual de la cual es titular el Ciudadano, mediante la cual se ampara la expectativa legítima de no sufrir ningún tipo de afectaciones que alteren su integridad personal, afectiva y emocional².

Ahora bien, para concluir la presentación de los fundamentos normativos sobre los cuales se apoya la consagración de esta garantía es necesario hacer referencia a las disposiciones que hacen parte del bloque de constitucionalidad³. En este aspecto, resulta oportuno volver sobre la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada por el Congreso de la República mediante la Ley 16 de 1972, la cual proclama en su artículo 7° el derecho bajo análisis en los siguientes términos: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...”. En la misma dirección se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante la Ley 74 de 1968, cuyo artículo 9° prescribe: “1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

De lo dicho hasta ahora se deduce que el derecho fundamental a la seguridad personal es una libertad de disposición en virtud de la cual su titular puede reclamar protección ante la eventual ocurrencia de riesgos que amenacen su integridad personal, afectiva o emocional. Como es natural, este derecho guarda una íntima relación con otras garantías de idéntica naturaleza, tales como la dignidad humana, la salud, el libre desarrollo de la personalidad, entre otros. Es necesario indicar ahora que en supuestos específicos la vulneración de la seguridad personal es el resultado efectivo o una consecuencia anexa a la infracción de otro derecho, tal como ocurre en aquellos eventos en los cuales los Ciudadanos sufren amenazas contra su integridad por la manifestación y difusión de información.

En sentencia T-719 de 2003 la Corte realizó un prolijo análisis en la materia con el objetivo de indicar que, de acuerdo al diseño trazado en la Constitución Nacional, el bien jurídico objeto de examen tiene una configuración especial en la cual confluyen tres facetas: en primer lugar, se advierte que la seguridad personal es un valor constitucional de enorme relevancia toda vez que, en buena parte, de su efectivo aseguramiento depende la posibilidad de goce de los derechos fundamentales. Sin embargo, es necesario indicar que, tal como lo señaló esta Corporación en dicha oportunidad, en la versión del texto constitucional de 1991 la realización de este bien jurídico descarta de plano cualquier alternativa que sugiera el desconocimiento del resto de garantías que se encuentran consignadas en el texto constitucional. En tal sentido, indicó la Corte, “la seguridad fue consagrada por el Constituyente como un instrumento para materializar y preservar los derechos fundamentales, y no para desconocerlos o lesionarlos”.

En segundo término se observa que la seguridad es un derecho colectivo cuya protección puede ser solicitada mediante las acciones populares cuando quiera que este complejo de condiciones sociales que condicionan la vida en sociedad se vea afectado de manera tal que se produzca una alteración de un bien colectivo, tal como ocurre en atentados contra el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (art. 88, C.P.).

Para terminar, es preciso tener en cuenta que la seguridad personal es un verdadero derecho fundamental, razón por la cual los Ciudadanos pueden demandar protección del Estado cuando quiera que su integridad personal, afectiva o emocional se vea amenazada y no exista ningún título legítimo que justifique el riesgo aludido⁴.

Como ocurre con el resto de derechos fundamentales, el contenido objeto de protección exigible por parte del titular puede desagregarse en tres conjuntos, en los cuales se compendian las obligaciones en cabeza del Estado: (i) en primer lugar, encontramos el deber de respeto, en virtud del cual la organización estatal se encuentra llamada a abstenerse de incurrir en actividades que amenacen o lesionen la integridad personal. En consecuencia, los agentes estatales no pueden cometer detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzosas, entre otras conductas que causan daño al bien jurídico protegido. (ii) En segundo término, se halla la obligación de protección, bajo cuyo influjo el Estado debe adelantar las actuaciones que sean necesarias para proteger a los Ciudadanos de sufrir lesiones provenientes de particulares. A manera de ejemplo puede citarse la sanción penal de estas conductas, la cual, al tiempo que sanciona a los infractores, disuade a los Ciudadanos de cometer dichos delitos. (iii) Para terminar, se observa un último conjunto de deberes en los cuales resalta con notoriedad una obligación de carácter positivo en cabeza del Estado. En este caso se trata de la constatación de amenazas particulares que justifican la adopción de medidas especiales y, en consecuencia, hacen exigible el deber del Estado consistente en brindar protección a la seguridad personal de los Ciudadano. Estos deberes se agrupan bajo el rótulo de obligaciones de garantía, las cuales, como ha sido indicado, suponen el ofrecimiento de prestaciones efectivas por parte del Estado debido a las especiales circunstancias que rodean al titular del derecho fundamental.

En esta instancia es necesario examinar con algún detenimiento una consideración que ha sido objeto de reiteración constante por parte de la jurisprudencia de esta Corporación, toda vez que provoca algún grado de perplejidad y, en consecuencia, es menester precisar su significado de acuerdo a las disposiciones superiores que resultan aplicables en la materia. Según ha sido indicado por las diferentes Salas de Revisión de la Corte Constitucional, la pretensión de amparo del derecho fundamental a la seguridad personal sólo es procedente cuando se presente un riesgo de dimensiones especiales, las cuales permitan concluir que se trata de una amenaza de carácter extraordinario. En tal sentido, a juicio de la Corte, por el hecho de habitar una sociedad como la contemporánea, en la cual la presencia de riesgos cada vez más certeros, se impone al Ciudadano la aceptación de un agregado de amenazas ordinarias, usuales; sin las cuales no sería posible el normal desarrollo de la sociedad.

Naturalmente, el acelerado avance de la técnica y la tecnología ha traído como consecuencia un notable incremento en el volumen de riesgos, anteriormente desconocidos, y en la

intensidad de aquellos que en épocas precedentes no revestían la gravedad e inminencia que presenciamos ahora. Sin que sea necesario ahondar al respecto en esta oportunidad, vale resaltar que la respuesta que ha provocado este fenómeno en los ordenamientos jurídicos ha buscado, en todos los casos, adecuar las tendencias del derecho privado y público a la urgencia de brindar protección a las víctimas que sufren la materialización de tales riesgos y, por supuesto, ha atendido el deber perentorio de asegurar el espectro de protección más amplio en cuanto a las garantías iusfundamentales de los Ciudadanos. En tal sentido, la incursión de novedosos regímenes de responsabilidad –en los cuales se advierte un desplazamiento de los patrones subjetivos que imperaban en el modelo liberal, de naturaleza eminentemente individualista, hacia escenarios de responsabilidad objetiva- hace evidente la preocupación de garantizar el bienestar de los Ciudadanos y, sobre todo, de conducir este enaltecido progreso hacia fines en los cuales el hombre y la mujer sean los verdaderos beneficiarios de dicho progreso, el cual ha de redundar en una mejora sustancial de las condiciones de vida.

Como fue indicado en líneas anteriores, la Corte ha hecho énfasis en la magnitud del riesgo que se cierne sobre el derecho fundamental a la seguridad personal, para así indicar que los riesgos ordinarios no suponen una infracción de esta garantía. En esta ocasión, la Sala Octava de Revisión desea volver sobre esta consideración para esclarecer su significado toda vez que una lectura inadvertida de tal requerimiento puede sugerir consecuencias desafortunadas que en forma alguna coinciden con lo dispuesto en el texto constitucional y en las disposiciones que hacen parte del bloque de constitucionalidad, las cuales fueron expuestas en precedencia.

Para mayor claridad es preciso indicar que los regímenes de responsabilidad en el derecho civil y el derecho público, a los cuales se tiene acceso mediante la interposición de acciones ordinarias ante las respectivas jurisdicciones, pretende remediar o indemnizar la consumación de estos riesgos, bien porque no se encuentra comprometida la dignidad humana o porque el riesgo ya ha perdido su naturaleza de amenaza y se trata ahora de un daño consumado. Vale indicar ahora que en estos casos se presencia una vulneración del derecho fundamental a la seguridad personal. No obstante, las circunstancias concretas que rodean el caso concreto desaconsejan el recurso a la acción de tutela por las razones que acaban de ser descritas, lo cual en ningún caso influye en la naturaleza iusfundamental de la garantía. Una consideración en contrario sugeriría la adopción de un nocivo parámetro para

la identificación de los derechos fundamentales en virtud del cual la procedibilidad de la acción de tutela fungiría como criterio único para la determinación del carácter de un derecho determinado.

En oposición a lo anterior, es necesario tener en cuenta que el completo funcionamiento del ordenamiento jurídico y de la organización estatal busca como objetivo final la plena satisfacción de las libertades de los Ciudadanos. Así ha sido indicado en esta providencia a propósito del alcance del artículo 2° superior y, adicionalmente, tal conclusión surge del principio de prevalencia de los derechos fundamentales consignado en el artículo 5° del texto constitucional. En ese entendido, la totalidad de acciones judiciales y administrativas dispuestas buscan brindar amparo a los derechos fundamentales de los Ciudadanos y, en rigor, constituyen instrumentos de materialización y exigibilidad de tales garantías.

De acuerdo a esta orientación, el artículo 86 superior consagró la acción de tutela como un mecanismo subsidiario de amparo de derechos fundamentales que ha de ser empleado cuando no existan instrumentos que permitan su reivindicación o en aquellos supuestos en los que tales recursos no tienen la idoneidad requerida para conseguir la protección requerida.

Por consiguiente, la exigencia del carácter extraordinario del riesgo que pretende ser evitado de ninguna manera sugiere la existencia de una medida tolerable o admisible de vulneración del derecho fundamental a la seguridad personal. De tal suerte, el requisito analizado pone de presente que de tratarse de un riesgo que no se cierne la dignidad humana o que ya se ha materializado, la acción de tutela no constituye el instrumento adecuado para la solicitud de amparo -lo cual de ninguna manera desvanece el carácter iusfundamental del derecho reivindicado- y, por tal razón, es necesario hacer valer los mecanismos ordinarios de protección.

Ahora bien, una vez ha sido delimitado el margen de acción del recurso de amparo en el contexto específico del derecho a la seguridad personal, resulta oportuno hacer alusión a las obligaciones que surgen a partir de la constatación del riesgo que cumple las condiciones descritas en esta providencia. Al respecto, en sentencia T-719 de 2003 la Corte compendió estos deberes según se lee a continuación: “1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así

como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado. 2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado. 3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice. 4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz. 5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución. 6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos. 7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados”.

En el caso particular de la población que ha sido víctima de desplazamiento, la Corte Constitucional ha creado una figura que se encuentra orientada a facilitar la labor de garantizar el derecho fundamental a la seguridad personal; cometido que en este caso específico adquiere especial importancia toda vez que una previa trasgresión de este mismo derecho ha sido el hecho causante de la obtención del status como desplazado: Se trata de la presunción de riesgo, institución mediante la cual la jurisprudencia constitucional ha asegurado amparo a la población desplazada que, a pesar del traslado geográfico, recibe amenazas contra su integridad. En estos casos, el esfuerzo probatorio exigido –el cual busca acreditar la realización de tales amenazas y una valoración de su gravedad- supone una labor altamente compleja; a lo cual es necesario sumar la apremiante necesidad de brindar protección a la víctima de dichos ultrajes. Por tales razones, en estos casos resulta aplicable una presunción de riesgo en virtud de la cual aquellas personas que logren la acreditación de determinados hechos, son relevados de la carga consistente en conseguir la demostración efectiva y plena de la totalidad de los elementos de riesgo y amenaza.

De acuerdo a las pautas indicadas en el Auto 200 de 2007, la acreditación de los siguientes hechos abre las puertas a la presunción de riesgo y, por consiguiente, al derecho de exigir protección inmediata de este derecho fundamental al juez de tutela: (i) la presentación de

una solicitud de protección por parte de la víctima del desplazamiento ante una autoridad; (ii) la petición ha de ofrecer información que demuestre prima facie que la persona es efectivamente desplazada por la violencia, para lo cual bastan las remisiones efectuadas a las Instituciones Prestadoras de Salud en la cual se acredita la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada. (iii) Para terminar, es necesario que dentro de la información presentada se haga alusión a una amenaza puntual o a un acto de violencia que permita inferir la presencia del riesgo que se cierne sobre los derechos fundamentales del afectado. Según fue indicado en dicha providencia “La descripción de los hechos efectuada por el peticionario debe ser, por lo menos, consistente y verosímil, y en caso de que la autoridad considere que el relato no es consistente o es falso, compete a la autoridad demostrar por qué llega a esa conclusión, efectuando las investigaciones a las que haya lugar”.

En sentencia C-669 de 2005 esta Corporación señaló que las presunciones son mecanismos procesales creados por la ley cuyo fin principal consiste en la deducción de hechos desconocidos dentro del trámite de un proceso judicial a través de la acreditación de uno o varios hechos que han sido efectivamente acreditados. En tal sentido, indicó la Corte que dicho instrumento constituye una valiosa herramienta para el operador jurídico en la medida en que permiten conseguir el esclarecimiento de sucesos cuya acreditación resulta compleja, con lo cual dicha dificultad probatoria puede obstaculizar el desarrollo de los procedimientos judiciales y, en consecuencia, obstruir el acceso a la administración de justicia en el caso de exigir sin restricciones la carga ordinaria de la prueba. En el caso particular de la presunción de riesgo creada a favor de la población desplazada ocurre un desplazamiento de la carga probatoria en cuyo desarrollo la víctima se exonera del deber de realizar una acreditación completa de la amenaza y, en consecuencia, por tratarse de una presunción corresponde a la autoridad responsable, en la hipótesis en la cual ésta pretenda cuestionar la aludida presunción, demostrar de manera efectiva y real que el sujeto no se encuentra bajo amenaza, para lo cual resulta imprescindible la realización de un estudio técnico de seguridad específico.

Sobre el particular, resulta oportuno indicar que la presunción de riesgo no sólo resulta aplicable en el caso particular de los líderes o representantes de asociaciones de desplazados. Ésta se extiende a las personas en situación de desplazamiento forzado que, sin ocupar tales cargos, acrediten ante las autoridades que se encuentran en situación de riesgo excepcional. Según fue indicado en el citado auto 200 de 2007, el beneficiario de dicha

presunción debe asumir una carga adicional en virtud de la cual la indicación de la amenaza o riesgo no sólo debe surgir de un relato coherente y verosímil de los hechos. Es necesario, adicionalmente, que el afectado brinde algún tipo de evidencia adicional que permita al operador deducir la existencia del riesgo.

Ahora bien, en este aspecto es necesario tener en cuenta que, en cualquier caso, se trata de una presunción de riesgo, razón por la cual el operador jurídico no puede exigir de manera legítima una completa acreditación de la amenaza pues tal solicitud no sólo resultaría contraria a los principios constitucionales sobre los cuales se apoya dicha institución, sino que la desdibujaría por completo en la medida en que no dejaría un espacio libre de demostración efectiva sobre la cual pueda avanzar la presunción creada.

Por consiguiente, cuando quiera que los elementos que dan pie a la aplicación de la presunción de riesgo han sido satisfechos y, adicionalmente, la autoridad responsable no ha desvirtuado dicha presunción mediante la realización de precisos estudios técnicos que demuestren la inexistencia de la amenaza; resulta exigible la concesión de una medida de protección que, de acuerdo a la jurisprudencia de esta Corporación, debe reunir las siguientes calidades: (i) en primer lugar, debe ser una prevención que resulte adecuada tácticamente a las circunstancias particulares en las cuales se encuentra el Ciudadano y su grupo familiar. (ii) En segundo término, ha de ser eficaz de contener cualquier agresión dirigida en contra de la vida y la seguridad personal de la persona protegida y su familia. (iii) Para terminar, la medida de amparo debe ser adecuada temporalmente, lo cual supone que ha de extenderse en el tiempo tanto como lo exija la continuación del riesgo.

En este escenario corresponde a la autoridad competente informar al beneficiario de manera pronta, expedita y suficiente las razones por las cuales la medida de protección adoptada se ciñe a las anteriores exigencias. Naturalmente, el establecimiento de tales condiciones no autoriza a la organización estatal a dilatar el cumplimiento de sus funciones pues, en sentido contrario, la indicación de tales requerimientos busca garantizar que las prevenciones establecidas sean idóneas para conjurar el riesgo que amenaza la integridad de la víctima del desplazamiento, razón por la cual no puede operar como una justificación atendible para retrasar el cumplimiento de este apremiante deber que ha sido activado debido a la incapacidad del Estado para prevenir los hechos causantes del desplazamiento.

En el auto 200 de 2007 esta Corporación se pronunció sobre la situación de seguridad en la cual se encontraban varias personas que reunían las condiciones para dar aplicación a la presunción de riesgo y observó que, a pesar de dicho cumplimiento, las autoridades competentes no se habían pronunciado sobre la necesidad de conceder medidas especiales de protección para asegurar su integridad. Por tal razón, en atención a que no había sido desvirtuada la presunción de riesgo y atendiendo la urgencia de brindar solución efectiva a dicha problemática, ordenó al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior culminar el proceso de evaluación de riesgo en un término de 5 días hábiles, término a partir del cual deberían ser adoptadas las medidas concluyentes de seguridad.

En la misma dirección se encuentra la sentencia T-915 de 2003, mediante la cual la Sala Segunda de Revisión de la Corte concedió amparo al derecho fundamental a la seguridad personal de un Ciudadano que había recibido amenazas provenientes de miembros de las AUC, las cuales se habían hecho más serias a raíz de la denuncia que realizó el accionante frente a las autoridades competentes. Vale anotar que el Ministerio del Interior y de Justicia se había opuesto a la inscripción en el programa especial de protección al cual se ha hecho alusión en esta providencia debido a que, a su juicio, la situación del demandante no coincidía con los supuestos consignados en la Ley 418 de 1997. Como medida de amparo, la Sala ordenó al Ministerio coordinar con el Director de Derechos humanos de la Policía Nacional todo lo relacionado con la protección oportuna que requiriera el accionante y su familia, de acuerdo con el nivel de riesgo y dentro de un término de cuarenta y ocho horas.

Una vez ha sido concluido el análisis de los fundamentos jurídicos que han de ser empleados para resolver la controversia puesta en conocimiento, procede esta Sala de Revisión a decidir la pretensión de amparo interpuesta por la accionante contra el Ministerio del Interior y de Justicia.

Caso concreto

La Ciudadana C. C. interpuso acción de tutela contra el Ministerio del Interior y de Justicia con el objetivo de obtener amparo judicial de sus derechos fundamentales a la vida digna, la integridad personal y la libertad de locomoción; por cuanto dicha entidad no ha ordenado de manera definitiva su inclusión en el programa de protección debido a las amenazas constantes que ha recibido de miembros del frente 21 de las FARC.

La Sala Octava de Revisión encuentra acreditado que, según consta en el expediente del proceso de tutela⁵, el día 20 de febrero de 2008 la accionante diligenció el formato de “solicitud única de vinculación al programa de protección” a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia. En dicha oportunidad la señora C. C. puso en conocimiento de la autoridad el continuo padecimiento de amenazas y de hechos constitutivos de tortura. Por tal razón, solicitó la concesión de medidas de protección que garantizarán la conservación de su vida e integridad personal.

Cabe resaltar que con anterioridad, el día 12 de febrero de 2008, la accionante dirigió un escrito a la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Personería Distrital, Presidencia de la República, ACNUR y CICR; en el cual informó la ocurrencia de los hechos por los cuales ha sido promovida la presente acción de tutela, con el objetivo de obtener colaboración de dichas autoridades.

En cuanto a los hechos específicos por los cuales fue interpuesta la acción de tutela, la accionante afirma que hasta el día 15 de octubre de 2007 habitaba en compañía de sus cuatro hijos en el Departamento de Tolima, del cual debió partir debido a amenazas provenientes de miembros del Frente 21 de las FARC. Indica que en dicha oportunidad fue víctima de actos de tortura -de manera puntual afirma que sufrió desfiguración de su rostro y amputación de dos dedos de su mano derecha-.

Aunado a lo anterior, la señora C. C. sostiene que, en atención a que la autoridad demandada no ofrecía respuesta a su solicitud de concesión de medidas de protección, se vio obligada a retornar a la ciudad de Ibagué el día 29 de febrero de 2008, donde fue abordada una vez más por miembros del frente 21 de las FARC quienes reiteraron las amenazas que ya habían realizado y forzaron a la señora C. C. a abandonar de manera inmediata el lugar, razón por la cual estuvo de vuelta en la Ciudad de Bogotá.

Ahora bien, en cuanto al contenido de las decisiones judiciales objeto de revisión, la Sala encuentra que en las dos instancias los juzgadores concluyeron que la actuación hasta el momento llevada a cabo por la entidad demandada -consistente en remitir la información a la Policía Nacional para que le brindara a la accionante alguna protección e iniciar el trámite para la correspondiente inclusión en el programa de protección- no permitía reprocharle responsabilidad alguna en la supuesta vulneración del derecho fundamental a la seguridad

personal de la accionante y los demás miembros de su grupo familiar⁶.

La Sala de Revisión se aparta radicalmente de la conclusión a la cual arribaron las autoridades judiciales de instancia toda vez que, en atención a las gravosas circunstancias en las cuales se encuentra la accionante –las cuales incluyen el padecimiento de graves hechos constitutivos de tortura-, no es admisible que la entidad demandada no se haya pronunciado de manera definitiva sobre la solicitud de inclusión en el programa de protección, la cual fue radicada el día 20 de febrero de 2008. Sobre el particular, la Sala observa que la severidad de la amenaza, que ya en precedencia provocó el desplazamiento forzado de la accionante y de los demás miembros de su grupo familiar, hace evidente que el transcurso de un término superior a 7 meses para la definición concluyente sobre la necesidad de conceder medidas especiales de protección pone en grave riesgo a la demandante y a sus familiares de sufrir severos padecimientos y vulneraciones de sus derechos fundamentales.

Por tal motivo, la Sala revocará las decisiones judiciales de instancia y concederá amparo al derecho fundamental a la seguridad personal de la señora C. C. En consecuencia, de acuerdo al precedente establecido en el Auto 200 de 2007, ordenará a la entidad demandada resolver de manera definitiva la solicitud de inclusión en el programa de protección dentro de un término de cinco (5) días, a partir de la notificación de esta providencia. Adicionalmente, el Ministerio deberá justificar a la accionante en el mismo término indicado, las razones comprobadas y fundadas en el informe técnico de seguridad por las cuales las medidas de protección resultan eficaces y adecuadas, tanto fácticamente como temporalmente. Aunado a lo anterior, la Sala ordenará remitir copia de esta providencia a la Fiscalía General de la Nación para que adelante las investigaciones pertinentes sobre las conductas de las cuales fue víctima la accionante.

Para terminar, dada la gravedad de los hechos por los cuales fue instaurada la presente acción de tutela, la Sala instará a la Defensoría del Pueblo para que haga seguimiento de la estricta observancia de lo ordenado en el presente fallo e informe a la Corte Constitucional sobre el particular.

VI. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR las sentencias proferidas por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia en la acción de tutela instaurada por C. C. contra el Ministerio del Interior y de Justicia y, en consecuencia, conceder el amparo a los derechos fundamentales a la seguridad personal de la señora C. C. y los miembros de su núcleo familiar.

SEGUNDO.- ORDENAR al Ministerio del Interior y de Justicia que en el término de cinco (5) días, contado a partir de la notificación de esta providencia, deberá resolver de manera definitiva la solicitud de inclusión en el programa de protección presentada por la Ciudadana C. C. Adicionalmente, el Ministerio deberá justificar a la accionante en el mismo término indicado, las razones comprobadas y fundadas en el informe técnico de seguridad por las cuales las medidas de protección resultan eficaces y adecuadas, tanto fácticamente como temporalmente.

TERCERO.- REMITIR copia de esta providencia a la Fiscalía General de la Nación para que adelante las investigaciones pertinentes sobre las conductas delictivas relatadas en el escrito de demanda, de las cuales fue víctima la accionante.

CUARTO.- INSTAR al Defensor del Pueblo para que haga seguimiento de la estricta observancia de lo ordenado en el presente fallo e informe a la Corte Constitucional sobre el particular.

LÍBRENSE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Con el objetivo de garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales a la intimidad y a la seguridad personal de la accionante, la Sala guardará en reserva su información personal.

2 Sobre el particular, en sentencia T-496 de 2008 la Sala Tercera de Revisión indicó que la consagración particular de este derecho fundamental busca asegurar la conservación efectiva de un conjunto de condiciones mínimas de seguridad de las cuales depende la posibilidad de existencia y convivencia armónica de los individuos en sociedad.

3 La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establece en su artículo 3° que “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

4 En sentencia T-719 de 2003, la Sala Tercera de Revisión hizo un listado de riesgos proscritos en el texto constitucional: “El Constituyente prohibió explícitamente la sujeción de las personas a ciertos riesgos que consideró inaceptables: el riesgo de ser sometidas a tortura, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 12, C.P.), el riesgo de ser sometidas a esclavitud, servidumbre o trata (art. 17, C.P.), el riesgo de ser molestadas por sus convicciones o creencias (art. 18, C.P.), el riesgo de ser molestadas directamente en su persona o en su familia (art. 28, C.P.), el riesgo de ser objeto de persecución en forma tal que deban buscar asilo (art. 34, C.P.), los múltiples riesgos a los que están expuestos los niños, entre ellos los peligros patentes de “toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos” (art. 44, C.P.), los múltiples riesgos a los que se enfrentan las personas de la tercera edad, especialmente en casos de mala alimentación (art. 46), o los innegables peligros a los que están sometidos quienes desarrollan actividades periodísticas en nuestro país (art. 73)”.

5 Cuaderno 2, folio 4.