

Sentencia T-134/10

DERECHO A LA VIDA DE DESPLAZADO POR LA VIOLENCIA-Obligación del Estado

Este deber de protección de la vida, imperativo máximo también en tratados internacionales que reconocen los derechos humanos, ratificados en Colombia¹ y, por ende, prevalecientes en el orden interno (art. 93 Const.), se constituye, como mandato superior que es, en una obligación para todas las autoridades del Estado, sin excepción, en la medida de sus posibilidades jurídicas y materiales, que deben realizar actividades, en el ámbito de las respectivas funciones, con el propósito de lograr las condiciones para la pervivencia y el desarrollo efectivo de la vida humana en sociedad.

DERECHO A LA VIDA DE DESPLAZADO POR LA VIOLENCIA-Factores objetivos y subjetivos de amenaza que se deben tener en cuenta con el fin de determinar si hay lugar a la protección especial a la víctima

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Niveles de riesgo

DERECHO A LA VIDA DE DESPLAZADO POR LA VIOLENCIA-Procedencia de la tutela para ordenar la protección especial e inmediata del accionante y su núcleo familiar

Referencia: expediente T- 2428050

Acción de tutela instaurada por Orlando Burgos García contra la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

Procedencia: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil diez (2010).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo proferido en segunda instancia por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sala Segunda de Decisión de Tutelas, dentro de la acción de tutela instaurada por Orlando Burgos García contra la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo la mencionada corporación, según lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991; el 22 de octubre del 2009, la Sala N° 10 de Selección lo eligió para revisión.

I. ANTECEDENTES.

El actor promovió acción de tutela en julio 10 de 2009, aduciendo vulneración del derecho “a la vida en condiciones dignas”, por los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y narración efectuada en la demanda.

1. El señor Orlando Burgos García se desempeña como “Defensor de Derechos Humanos desde hace 7 años aprox. y Director Nacional de la Corporación Colombiana de Desplazados”.

2. Ha sido víctima de amenazas por grupos al margen de la ley, situación que ha sido puesta en conocimiento de las autoridades competentes.

3. En 2004, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia lo vinculó al programa de protección, asignándole medidas de seguridad hasta el 2005. Posteriormente, debido a las constantes amenazas fue obligado a desplazarse de Bucaramanga a “Bogotá por medio de la Cruz Roja Internacional”, por lo que en 2007 le fue proporcionado nuevamente un “esquema de seguridad con escolta (esquema duro)”.

4. En marzo de 2008, se llevó a cabo la valoración de riesgos, que mediante acta de junio del mismo año fue clasificado “como ordinario”, de ahí que mediante oficio N° 014215 de julio 23 siguiente fue desvinculado del programa de seguridad, decisión contra la cual interpuso los recursos correspondientes, sin que a la fecha le hubiesen ofrecido respuesta, permaneciendo en ese momento con servicio de escolta, sin embargo, desde julio de 2009 el esquema de

seguridad fue suspendido.

5. Finaliza afirmando que “desde el mes de agosto de 2008, las amenazas de muerte recibidas han sido permanentes por vía telefónica celular, mensajes de texto, correo electrónico y sufragios a la casa y oficina, igualmente a través de mi familia quien también sufrió desplazamiento forzado” (f. 2 cd. inicial).

B. Pretensión.

A partir de estos hechos, el actor busca la protección del derecho invocado y, en consecuencia, pide “se revoque la orden de retirar el esquema de seguridad”, dándole permanencia a las medidas de seguridad por amenazas de muerte, para él y su familia.

C. Actuación procesal.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal, mediante auto de julio 10 de 2009 (f. 55 ib.), avocó el conocimiento de la tutela y vinculó al Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Derechos Humanos y a la firma Vice Ltda. En auto de la misma fecha, otorgó medida provisional al actor y ordenó a dicho Ministerio restablecer de inmediato “la medida de seguridad con escolta (esquema duro) que venía gozando Orlando Burgos García a través de personal contratado por la firma Vice Ltda” (fs. 49 a 52 ib.).

D. Documentos relevantes cuyas copias obran dentro del expediente.

1. Denuncia (fs. 7 a 10 ib.), presentada en junio de 2009 y solicitud de medida de protección a miembros de la Corporación Colombiana de Desplazados.

2. Informes de la Procuraduría General de la Nación (septiembre 4 y octubre 2 de 2008, f. 11 ib.), indicando que ha solicitado “a la Fiscalía 241 informar... las gestiones que han sido adelantadas por ese despacho en relación con la denuncia interpuesta... con motivo de las amenazas...”, al igual que “a la Dirección de DD.HH del Ministerio del Interior y de Justicia tener en consideración los nuevos actos de hostigamiento y amenazas, y conforme a su estudio, se adopten las medidas de protección que sean pertinentes”.

4. Acto administrativo emitido por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, “Por el cual se decide sobre la presunción constitucional de riesgo de

una solicitud de protección”, resolviendo “desvincular del programa de Protección a Personas en Situación de Desplazamiento al señor Orlando Burgos García” (fs. 29 y 30 ib.).

5. Recursos de “reposición y apelación subsidiaria” presentados por el actor en abril 7 de 2008 (fs. 31 a 43 ib.).

E. Respuesta del Ministerio del Interior y de Justicia.

Mediante escrito presentado en julio 14 de 2009, un profesional especializado de la Dirección de Derechos Humanos de ese Ministerio señaló que “el señor Orlando Burgos García se vinculó al Programa de Protección que lidera la Dirección de Derechos Humanos... el 2 de septiembre de 2004, en su calidad de líder social, al que fueron entregadas medidas de protección conforme al trámite dado a sus solicitudes y al resultado del correspondiente estudio del nivel de riesgo, medidas que no tienen carácter de indefinidas y que están revaluadas con periodicidad...” (f. 60 ib.).

En sesión del Comité de Reglamentación y Estudio de Riesgo (junio 16 de 2008), “fue sustentado por la Policía Nacional, entidad legalmente competente para ello, el resultado del estudio técnico de seguridad específico realizado a la situación del señor Orlando Burgos García, por lo cual la Policía Nacional, DESVIRTUÓ la presunción constitucional de riesgo extraordinario que amparaba al señor Orlando Burgos, demostrando que su nivel de riesgo es ORDINARIO” (está en mayúscula en el texto original, f. 64 ib.). Además:

“... conforme al procedimiento señalado en el decreto 2816 de 2006, el 15 de julio de 2008, el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos del Programa de Protección a Personas en Situación de Desplazamiento de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, recomendó desvincular al señor Orlando Burgos García del Programa de Protección a Personas en Situación de Desplazamiento.

Dicha decisión se profirió mediante acto administrativo... cuya notificación se surtió primero con el envío de una citación a la dirección del accionante y posteriormente por edicto fijado en lugar público de la Dirección de Derechos Humanos...

Tal notificación permitió el derecho a controvertir... los recursos de vía gubernativa fueron

concedidos con efecto suspensivo, es decir que el acto de desvinculación del programa de Protección y en consecuencia el retiro de las medidas duras de protección implementadas en virtud de la presunción constitucional de riesgo solo serían retirados una vez resueltos los recursos y en firme el Acto Administrativo de Desvinculación. Por esta razón durante el trámite de los recursos el accionante continuó con las medidas de protección implementadas.

Es así como el 11 de agosto de 2008 el señor Orlando Burgos García presentó recurso de reposición y en subsidio apelación... el recurso de reposición fue resuelto mediante actuación administrativa... de octubre de 2008, mediante la que confirma en todas sus partes...

Esta decisión fue notificada con el envío de una comunicación al domicilio que el hoy accionante señaló... a través de servientrega, como quiera que no se hizo presente para la notificación personal... se publicó el edicto correspondiente..."

Respecto al recurso de apelación, "una vez se decidió... mediante Resolución 1538 de 1 de junio de 2009, suscrita por el señor Ministro del Interior y de Justicia, fue enviada una comunicación al domicilio del tutelante... comoquiera que no se hizo presente para la notificación personal conforme a la Ley, se publicó el edicto correspondiente, donde igualmente se notificaba al señor Orlando Burgos García, de la actuación administrativa".

Finalmente, el "30 de junio de 2009 se envió el oficio... mediante el cual informaba al tutelante que surtido todo el trámite de vía gubernativa y como quedó en firme el Acto Administrativo... que lo desvincula del Programa de Protección a partir del 01 de julio de 2009 le serían retiradas las medidas duras de protección..." (no está en negrilla en el texto original).

F. Sentencia de primera instancia.

Mediante fallo de julio 16 de 2009, el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, negó el amparo de los derechos reclamados, estimando (fs. 111 a 118 ib.):

"La corporación desconocía los fundamentos por los cuales se retiraron a Burgos García las medidas de seguridad, razón por la que de forma inmediata y presumiendo la buena fe del

actor otorgó medida provisional, misma que se revocará por establecerse que se siguió el debido proceso...

Para este caso se agotó la vía gubernativa, existe otro mecanismo legal para que el actor continúe reclamando sus derechos, acudiendo a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y restablecimiento del derecho.

... ..

Se invoca el derecho a la vida como fundamental a proteger y que reviste gran importancia para los seres, pero dicha circunstancia frente a la situación particular de Burgos García, ha sido estudiada, valorada y sustentada por el Grupo de Estudio de Nivel de Riesgo de la Policía Nacional, y con base en su concepto que desvirtuó la presunción constitucional de riesgo que amparaba al actor se han adoptado las decisiones pertinentes, que escapan a la órbita de acción de este juez constitucional.

Se advierte que el actor aportó copia de denuncias formuladas ante la Fiscalía General de la Nación, donde informa las amenazas de muerte de las que continúa siendo víctima, ante lo cual se sugiere que acuda también a dichas entidades, indague por su trámite y de ser necesario solicite las medidas de protección que se consideren pertinentes para garantizar sus derechos.”

G. Impugnación.

Mediante memorial presentado el 28 de julio de 2009, el accionante impugnó la decisión del a quo al no estar de acuerdo con la determinación adoptada, insistiendo, básicamente, en los argumentos expresados en la formulación de la demanda de tutela (f. 164 ib.).

H. Sentencia de segunda instancia.

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sala Segunda de Decisión de Tutelas, mediante providencia de septiembre 17 de 2009, confirmó la decisión recurrida, considerando entre otros aspectos:

“... el actor no ha acudido al programa de protección que lidera el Ministerio accionado en orden a poner en conocimiento los hechos en que radica las amenazas proferidas en su

contra con posterioridad a la última evaluación de riesgo que se le practicó, con la respectiva judicialización de las mismas pues, como señaló, para acceder a ese programa, es necesario el cumplimiento de dos presupuestos:

a. La denuncia ante la Fiscalía...

b. El resultado del Estudio Técnico de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza...

... ..

... el señor Orlando Burgos García acudió a la tutela sin haber agotado los procedimientos legalmente establecidos para obtener la protección que reclama pues... es necesario que el interesado acredite una serie de condicionamientos porque la sola manifestación de unos hechos no patentiza, por sí misma, la urgencia de desplegar un esquema de protección.

... ..

Así las cosas, al no existir evidencia sobre requerimiento por parte del accionante ante las autoridades competentes para pronunciarse sobre el trámite cuestionado, es claro que no existe conducta activa u omisiva posiblemente vulneradora del derecho fundamental invocado atribuible a los demandados, todo lo cual, de contera, torna improcedente el amparo, debiéndose además precisar que el lapso de tiempo transcurrido entre los hechos nuevos que fundamentan la pretensión tutelar, -agosto de 2008-, desvirtúa la presencia de un perjuicio irremediable..."

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, el fallo proferido dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate.

Esta Sala entra a determinar si se están vulnerando los derechos invocados por Orlando Burgos García, quien anota desempeñarse como “Defensor de Derechos Humanos desde hace 7 años aprox. y Director Nacional de la Corporación Colombiana de Desplazados”, y ha sido víctima de amenazas por grupos al margen de la ley, situación que ha puesto en conocimiento de las autoridades competentes.

El actor se encontraba vinculado al programa de protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia. Sin embargo, en marzo de 2008 se llevó a cabo una valoración de riesgos, que fue clasificado “como ordinario”. Por tal razón, mediante oficio N° 014215 de julio 23 siguiente, fue desvinculado del programa de seguridad, decisión contra la cual interpuso los recursos correspondientes, continuando con protección mientras eran decididos. Posteriormente, desde julio 1° de 2009 el esquema de seguridad fue suspendido.

Pero “las amenazas de muerte recibidas han sido permanentes por vía telefónica celular, mensajes de texto, correo electrónico y sufragios a la casa y oficina, igualmente a través de mi familia quien también sufrió desplazamiento forzado”. En consecuencia, busca protección de su derecho a la vida y solicita se ordene revocar la orden de retirar el esquema de seguridad y que continúen las medidas de seguridad ante las amenazas, al igual que para su familia.

Tercera. La obligación del Estado de proteger el derecho a la vida.

Desde el Preámbulo de la Constitución Política se contempla la vida como uno de los valores que el ordenamiento constitucional debe defender. De igual forma, en los artículos 2° y 11 superiores se encuentra estipulado que las “autoridades de la República están instituidas para proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia”, por tratarse de un derecho de carácter fundamental e “inviolable”.

Este deber de protección de la vida, imperativo máximo también en tratados internacionales que reconocen los derechos humanos, ratificados en Colombia² y, por ende, prevalecientes en el orden interno (art. 93 Const.), se constituye, como mandato superior que es, en una obligación para todas las autoridades del Estado, sin excepción, en la medida de sus

posibilidades jurídicas y materiales, que deben realizar actividades, en el ámbito de las respectivas funciones, con el propósito de lograr las condiciones para la pervivencia y el desarrollo efectivo de la vida humana en sociedad.

Es decir, el compromiso de defensa de la vida, como bien constitucionalmente protegido, se erige prioritariamente en deber indispensable para las autoridades públicas.

Según lo resaltado en la sentencia T-1026 de noviembre 27 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil, “la vida constituye la base para el ejercicio de los demás derechos. Es decir, la vida misma es el presupuesto indispensable para que haya titularidad de derechos y obligaciones. La primacía e inviolabilidad de la vida le otorga a ésta una especial protección constitucional; su desarrollo en la Carta de 1991, como principio, como valor y como derecho, refleja la importancia que se le atribuye dentro del ordenamiento jurídico”.

Dentro del desarrollo que del derecho fundamental a la vida ha realizado la Corte Constitucional³, también se destaca que tiene dos ámbitos vinculantes para el Estado: los deberes de respetarla y de protegerla. Así, las autoridades públicas están doblemente obligadas, a abstenerse de vulnerar el derecho a la vida y a evitar que terceras personas lo afecten. Así se señaló en sentencia T-981 de septiembre 13 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa:

“... el Estado debe responder a las demandas de atención de manera cierta y efectiva, pues ante la amenaza que se tiende sobre la existencia y tranquilidad de individuos o grupos que habitan zonas de confrontación o que desarrollan actividades de riesgo en los términos del conflicto, es inexcusable que el Estado pretenda cumplir con sus deberes limitándose a señalar su imposibilidad para prestar la ayuda requerida.”

Lo anterior implica que para el juez constitucional es indiferente quien es el sujeto que con sus actuaciones amenaza el derecho fundamental a la vida, pues la obligación del Estado es la de siempre asegurar su inviolabilidad.

Por su parte, en la precitada sentencia T-1206 de 2002, se expresó que “el objeto de la acción de tutela no es determinar responsabilidades individuales por la comisión de hechos punibles, ni pretende establecer responsabilidades disciplinarias individuales por las actuaciones de las autoridades. Tampoco tiene como objeto la determinación de una

responsabilidad patrimonial del Estado por el daño antijurídico causado al patrimonio de un particular, propia de la acción de reparación directa ante la jurisdicción contencioso administrativa. Con todo, comparte con esta última la necesidad de determinar el carácter antijurídico del daño, aunque en un caso esta determinación va encaminada a establecer la obligación de reparar un detrimento patrimonial ocasionado, mientras en la tutela la antijuridicidad se refiere a la contradicción de las normas de la Constitución, y tiene como objeto proteger a las personas frente a las vulneraciones o amenazas de los derechos fundamentales protegidos de manera directa por tal ordenamiento”.

Es claro, entonces, que la finalidad perseguida a través de una acción de tutela es proteger el derecho fundamental de quien la incoa y que, tratándose del más importante de todos los derechos, la vida humana, ésta debe defenderse sin importar quién sea la víctima potencial ni de dónde provenga la amenaza.

Coherentemente, tratándose de medidas encaminadas a dar protección, las autoridades gozan de autonomía para tomar las decisiones necesarias, siempre y cuando constituyan soluciones reales y efectivas. Así, las alternativas formuladas dependerán de la situación del país y del criterio razonable de las autoridades encargadas de proveer el amparo más adecuado frente al nivel de peligro, siendo en todo caso exigible que se elimine o, al menos, se minimice la exposición a riesgos.

La jurisprudencia nacional ha definido que amenaza “es una violación potencial que se presenta como inminente y próxima. Respecto de ella la función protectora del juez consiste en evitarla”⁴. Así se han establecido criterios de apreciación de los hechos que demandan la intervención del Estado, con el fin de establecer si existe grave peligro:

“La vulneración y la amenaza de los derechos fundamentales son dos causales claramente distinguibles: la primera requiere de una verificación objetiva que corresponde efectuar a los jueces de tutela, mediante la estimación de su ocurrencia empírica y su repercusión jurídico-constitucional; la segunda, en cambio, incorpora criterios tanto subjetivos como objetivos, configurándose no tanto por la intención de la autoridad pública o el particular, cuando sea del caso, sino por el resultado que su acción o abstención pueda tener sobre el ánimo de la persona presuntamente afectada. Para que se determine entonces la hipótesis constitucional de la amenaza se requiere la confluencia de elementos subjetivos y objetivos o externos: el

temor del sujeto que ve peligrar sus derechos fundamentales y la convalidación de dicha percepción mediante elementos objetivos externos, cuya significación es la que ofrecen las circunstancias temporales e históricas en que se desarrollan los hechos.”⁵

Conforme lo señalado, las autoridades competentes encargadas de valorar los hechos con fundamento en los cuales se solicita el amparo, deben ponderar racionalmente los factores objetivos y subjetivos, con el fin de determinar las circunstancias y establecer si hay lugar a la protección especial. Así se pronunció esta corporación en la sentencia T-1026 de 2002, antes citada:

“a) Realidad de la amenaza: Se exige que la amenaza sea real, en el sentido que haya sido comunicada o manifestada a la víctima y pueda ser convalidada objetivamente. Esto implica que no debe tratarse de un temor individual frente a una situación hipotética, pues los riesgos imaginarios no son amparables constitucionalmente...

b) La individualidad de la amenaza: Como primer criterio objetivo se busca que la amenaza sea individualizada; para ello se requiere que haya sido dirigida contra un sujeto o un grupo determinado o determinable de personas, pudiéndose establecer que el peligro que corren es excepcional en relación con el riesgo general que debe soportar la población o el grupo o sector al cual pertenecen. Se exige esta individualización para que proceda la intervención particular del Estado, puesto que las amenazas indeterminadas deben ser asumidas por la población como parte de la convivencia en sociedad, en razón al principio de solidaridad.

d) El escenario en que se presentan las amenazas: De manera paralela a los criterios anteriores, es conveniente analizar las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se asegura que han ocurrido las amenazas.⁶ (i) Si es una zona generalmente pacífica o si es de aquellas donde hay un alto nivel de conflicto; (ii) si los antecedentes históricos de ataques contra la población por parte de grupos insurgentes que militan en la zona son considerados sistemáticos o esporádicos; (iii) si constituye una zona de importancia estratégica para los grupos al margen de la ley y (iv) si existe presencia suficiente de la fuerza pública y demás autoridades estatales para mantener el orden público; circunstancias que constituyen características del escenario a partir de las cuales se aumenta la probabilidad de la existencia de un riesgo especial y, por tanto, del cumplimiento de la amenaza.

e) Inminencia del peligro: La autoridad competente debe verificar la inminencia del peligro, apreciando las circunstancias generales de riesgo para determinar la probabilidad de la ocurrencia de una afectación grave de la vida y de los derechos fundamentales de la persona amenazada. Que la amenaza sea individualizada y que se presente en una zona de presencia activa de los grupos insurgentes, aumenta la probabilidad de su ocurrencia. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la dificultad de determinar la realidad de su acaecimiento aumenta en la medida en que la vulneración depende de la actuación de terceras personas. Por lo tanto, la autoridad competente para calificar la naturaleza de la amenaza tiene que evaluar cuidadosamente los criterios anteriores, con el fin de verificar tanto su existencia real como la probabilidad de la ocurrencia de un daño grave e inminente a la persona.”

La apreciación integral de todos los factores, genera en la autoridad competente el deber de adoptar las medidas tendientes a otorgar suficiente protección especial a quien sea objeto de amenaza.

Es oportuno hacer referencia a lo indicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁷, acerca de los efectos del incumplimiento de órdenes de adopción de medidas, que dicte la Corte Interamericana de Derechos Humanos en desarrollo de lo estatuido en el artículo 63.2 de la Convención, partiendo del carácter obligatorio de las medidas provisionales que adopte dicha Corte, órdenes que “implican un deber especial de protección de los beneficiarios de las medidas, mientras se encuentren vigentes, y su incumplimiento puede generar responsabilidad internacional del Estado⁸. Sin embargo, esto no significa que cualquier hecho, suceso o acontecimiento que afecte a los beneficiarios durante la vigencia de tales medidas, sea automáticamente atribuible al Estado. Es necesario valorar en cada caso la prueba ofrecida y las circunstancias en que ocurrió determinado hecho, aún bajo la vigencia de las medidas provisionales de protección”.

Cuarta. La protección especial a cargo del Estado teniendo en cuenta los niveles de riesgo.

La Corte Constitucional ha clasificado los diversos grados de riesgo en relación con la vida e integridad física de las personas, a partir de los cuales el Estado debe brindar protección a través de la autoridad pública correspondiente, explicados así⁹:

“Nivel de riesgo mínimo. En este nivel se encuentran todas las personas, por el solo hecho de nacer. El riesgo al que se enfrenta es a la muerte y a las enfermedades.

Nivel de riesgo ordinario. Se trata de todos aquellos riesgos causados por el hecho de vivir en sociedad. La amenaza no es causada por factores individuales, como en el nivel anterior, sino que se produce por factores externos, tales como la acción del Estado y la convivencia con otras personas. La población que se encuentra en este nivel de riesgo no puede solicitar medidas especiales de protección, por cuanto el Estado, dentro de su finalidad, debe establecer medidas ordinarias y generales encaminadas a proteger a los asociados en relación con este tipo de riesgo. Los derechos fundamentales que puedan verse amenazados se protegen de la manera indicada.

Nivel de riesgo extraordinario. Cuando la persona se encuentra en este nivel de riesgo, es necesario que el Estado adopte medidas especiales y particulares para evitar que se vulneren los derechos fundamentales amenazados. El riesgo extraordinario, según la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, debe presentar las siguientes características:

- (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.
- (viii) debe ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación

por la cual se genera el riesgo.

Cuando confluyen las características anteriores, la persona se encuentra frente a un riesgo extraordinario, que no tiene el deber jurídico de soportar, por lo cual puede invocar una protección especial por parte del Estado. Las medidas deben estar encaminadas a garantizar los derechos fundamentales amenazados en este evento, la vida y la integridad personal.

Nivel de riesgo extremo. Este es el nivel de riesgo más alto. En esta categoría también se ponen en peligro derechos fundamentales como la vida y la integridad personal. Para que el individuo pueda obtener una protección especial por parte del Estado en este nivel, el riesgo debe reunir las características indicadas en relación con el nivel anterior y, además, debe ser grave e inminente. Es grave aquel riesgo que amenaza un bien jurídico de mucha entidad o importancia. La inminencia se predica de aquello que o está para suceder prontamente. Así, el riesgo extremo es aquel del que se puede decir que en cualquier instante puede dejar de ser una amenaza y materializarse en una vulneración de los derechos a la vida o a la integridad personal, que son evidentemente primordiales para el ser humano.”

Se trata así de parámetros jurisprudenciales, que deberán servir a las autoridades para ponderar el nivel de riesgo de personas bajo amenaza, que acudan en busca de protección especial para sus derechos a la vida y a la integridad personal.

Quinta. El caso bajo estudio.

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si debe otorgarse tutela a los derechos a la vida y a la integridad personal de Orlando Burgos García y su familia, frente a la exclusión de la protección especial que le había dispuesto la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, de manera que haya “permanencia de las medidas de seguridad por amenazas de muerte de manera reiterada”.

En el presente caso, atendiendo los presupuestos jurisprudenciales y dependiendo de la valoración fáctica y probatoria que se debe adelantar, en orden a determinar si los factores de riesgo subsisten, es necesario tener en cuenta los siguientes puntos:

1. El demandante manifiesta desempeñarse como “Defensor de Derechos Humanos desde hace 7 años aprox. y Director Nacional de la Corporación Colombiana de Desplazados” y

continuar siendo víctima de amenazas, provenientes de grupos al margen de la ley, situación que venía siendo atendida hasta julio de 2009, por las autoridades competentes, estando vinculado en consecuencia al programa de protección, en “esquema de seguridad con escolta (esquema duro)”.

2. En el año 2008 fue evaluado de nuevo el nivel de riesgo al que se encontraba sometido, clasificándosele “como ordinario”, por lo cual lo desvincularon del programa de seguridad, decisión contra la cual presentó los recursos correspondientes, pero una vez resueltos (octubre 11 de 2008 y junio 1° de 2009) confirmando la decisión, desde julio de 2009 el esquema de seguridad con el que contaba fue suspendido.

3. Por parte del Ministerio del Interior y de Justicia se confirmó que, efectivamente, el señor Burgos García había sido vinculado al Programa de Protección que conduce la Dirección de Derechos Humanos, desde el 2 de septiembre de 2004, en su calidad de líder social, otorgándosele medidas de protección conforme al trámite dado a sus solicitudes y al resultado del correspondiente estudio del nivel de riesgo, medidas que, como aclara esa dependencia, no tienen carácter indefinido y pueden reevaluarse periódicamente (f. 60 ib.).

4. La situación del actor ha sido conocida por la Policía Nacional y él ha acudido a la Fiscalía, a la Procuraduría y a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, buscando protección y denunciando la reiteración de las amenazas, con exhibición de los sufragios y otras notas amenazantes e injuriosas, que restablecen la necesidad de la especial defensa que antes le fue dispensada.

No son solamente las manifestaciones de Orlando Burgos García, sino el mismo hecho de la protección “dura” que hasta julio de 2009 se le destinó y la amarga realidad de la frecuente materialización de amenazas como las padecidas por él, lo que aconseja restablecerle el resguardo especial del cual disfrutaba.

Así las cosas, los antecedentes de amenaza contra la vida e integridad del accionante, que repercuten hacia su familia, obligan a que, por razones de cautela, se asegure continuidad en la protección que el Estado debe otorgarle y que se minimicen los riesgos que pudiese traer consigo la variación en el tipo de seguridad que se venía prestando, de manera que por falta

de precauciones o cambios abruptos en la modalidad, y más todavía al suprimírsele, se posibilite la consumación de las amenazas.

Continuando en el Estado la responsabilidad de velar por la seguridad e integridad del demandante y de su núcleo familiar, no sólo no debe haber solución tajante de continuidad, sino que han de quedar claramente definidas las responsabilidades, así como las medidas de protección que continuarán, que se darán a conocer al protegido, así como la identidad de los servidores y del organismo responsable de amparar a quien sigue ejerciendo la misma actividad cívica, generadora de contingencias adicionales.

En este sentido, para la Sala resulta clara la necesidad de la actualización de la evaluación de riesgos y la adopción e implementación de medidas de seguridad, a través del respectivo Programa de Protección, pues en el accionante se reúnen las condiciones previstas por la ley y la jurisprudencia, para ser amparado nuevamente.

En tal virtud, será revocada la sentencia proferida en septiembre 17 de 2009 por la Corte Suprema de Justicia, Sala Segunda de Decisión de Tutelas de la Sala de Casación Penal, confirmatoria de la dictada en julio 16 de 2009 por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, que denegó la tutela interpuesta por Orlando Burgos García contra el Ministerio del Interior y de Justicia que, por el contrario, debe ser concedida.

En consecuencia, se ordenará al Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, haga evaluar de nuevo los factores de riesgo y reales amenazas actualmente existentes contra la vida e integridad personal del señor Orlando Burgos García y su núcleo familiar, a efectos de implementar cuanto antes las medidas de seguridad que su situación amerite.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero: REVOCAR la sentencia proferida en septiembre 17 de 2009 por la Corte Suprema de

Justicia, Sala Segunda de Decisión de Tutelas de la Sala de Casación Penal, confirmatoria de la dictada en julio 16 de 2009 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal, que denegó la tutela solicitada por Orlando Burgos García contra el Ministerio del Interior y de Justicia. En su lugar, se dispone CONCEDER la tutela impetrada.

Segundo: ORDENAR al Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, haga evaluar de nuevo los factores de riesgo y reales amenazas actualmente existentes contra la vida e integridad personal del señor Orlando Burgos García y su núcleo familiar, a efectos de implementar cuanto antes las medidas de seguridad que su situación amerite.

Tercero: Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr., por ejemplo, art. 4.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.”

2 Cfr., por ejemplo, art. 4.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.”

3 Sentencia, T-102 de marzo 10 de 1993. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

4 T-349 de agosto 27 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 T-439 de julio 2 de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 “Sentencias T-981 de 2001(M.P. José Manuel Cepeda) y T-1206 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).”

7 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Perozo y otros vs Venezuela, sentencia de enero 28 de 2009.

8 Cfr. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párrs. 196 a 200. Ver también, Caso de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de febrero de 2006, considerando séptimo; Caso James y otros. Medidas Provisionales. Resolución de 25 de mayo de 1999. Serie E No. 2, Resolutivo 2(b); Resoluciones de 14 de junio de 1998, 29 de agosto de 1998, 25 de mayo de 1999 y de 16 de agosto de 2000. Serie E No. 3, vistos 1 y 4; y Resolución de 24 de noviembre de 2000. Serie E No. 3, visto 3; y Asunto de las Penitenciarías de Mendoza. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte de 30 de marzo de 2006, considerando décimo.

9 Sentencia T- 1060 de diciembre 7 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.