

Sentencia T-460/14

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL-Jurisprudencia constitucional

ESCALA DE RIESGOS Y AMENAZAS PARA BRINDAR PROTECCION ESPECIAL POR PARTE DEL ESTADO-Precisión conceptual efectuada en sentencia T-339/10/DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL ES SUSCEPTIBLE DE PROTECCION POR TUTELA CUANDO EL RIESGO AL QUE SE ENFRENTA EL ACCIONANTE ES CALIFICADO

Cabe reiterar que el derecho a la seguridad personal es susceptible de protección a través de la acción de tutela cuando el riesgo al que se enfrenta el accionante es calificado. En otras palabras, no todo riesgo al que se somete una persona genera la vulneración de la seguridad personal y, por ende, no todo riesgo legitima al afectado para solicitar del Estado medidas especiales de protección. El riesgo que enfrenta un ciudadano puede ser calificado en una escala como: mínimo, ordinario, extraordinario, extremo o consumado y solo son susceptibles de garantía especial por parte del Estado quienes afronten peligros frente a su vida y su integridad excepcionales o extremos. A su vez, la Corte Constitucional ha sostenido que la solicitud de protección que se haga al Estado exige el deber correlativo del peticionario de probar, al menos sumariamente, los hechos que demuestren o permitan deducir que se encuentra expuesto a una situación que amenace sus derechos. Es por ello que se debe acreditar la naturaleza e intensidad de la amenaza respecto de la cual se pide la protección. Esto conlleva por parte de las autoridades competentes la obligación de identificar el tipo de amenaza que recae sobre la persona y definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación de un daño, especialmente cuando se trata de personas que por su actividad misma están sujetas a un nivel mayor de amenazas. En ese contexto, se tiene entonces que el reconocimiento y la efectividad del derecho a la seguridad personal, impone para el Estado la carga prestacional de suministrar, dependiendo del grado de amenaza en cada caso concreto, las medidas de seguridad pertinentes para garantizar la salvaguarda de los derechos a la vida y a la integridad personal, razón por la cual se ha considerado que el legislador desempeña un papel importante a la momento de precisar el contenido del

derecho a la seguridad personal mediante programas, procedimientos, medidas e instituciones dispuestas para tal fin. No obstante, la jurisprudencia ha dispuesto que en aquellos casos en los que no hay normas aplicables al caso concreto, “la autoridad administrativa competente y, en subsidio el juez, debe efectuar un ejercicio de ponderación, adicional al de determinar la intensidad de la amenaza a que está expuesta la persona, para establecer cuál es la medida de protección aplicable al caso”, pues lo contrario implicaría desconocer la aplicación directa de la Constitución y el carácter inalienable de los derechos fundamentales

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Caso en que el riesgo o amenaza a que está sometido el demandante amerita una decisión que garantice cabalmente su derecho

Esta Sala encuentra que la Unidad Nacional de Protección, la Unión Temporal Siglo XXI y las compañías Prosegur Vigilancia y Seguridad Privada LTDA, por la carencia presupuestal alegada vulneran varios aspectos del derecho a la seguridad personal del representante de la Mesa Nacional de Víctimas, toda vez que si bien se adelantó el estudio oportuno y adecuado de las últimas situaciones de amenaza y riesgo que este denunció y se adoptaron las medidas para salvaguardar sus derechos, lo cierto es que, en la actualidad existe la imposibilidad de implementar, en debida forma, el esquema de seguridad autorizado por falta de recursos. En ese orden de ideas, la Sala considera que el riesgo o amenaza al que está sometido el accionante, amerita una decisión que garantice cabalmente su derecho fundamental, por lo que debe tenerse en cuenta el número y tipo de eventos que frecuenta lo cual se considera indispensable para que, con fundamento en ello, la Unidad proceda a determinar tanto la conformación del esquema como el rubro que se debe destinar para que el acompañamiento de la seguridad abarque el mayor número de situaciones posibles. En consecuencia, si bien para la Sala no se consumó una vulneración directa de los derechos en razón a que la falencia en la prestación del servicio está fundamentada en el rubro inicialmente presupuestado, lo cierto es que en el presente caso, se considera necesario ordenar a la Unidad Nacional de Protección que, inicie los trámites necesarios tendientes a presentar ante el respectivo comité del Ministerio del Interior el estudio del nivel de riesgo del señor Eisenhower D’Janon Zapata el cual, deberá incluir el número y tipo de eventos a los que debe asistir en desempeño de sus funciones para que, con base ello, se estructure el esquema de seguridad adecuado, planificado de la forma que se considere más efectiva, y se destine el rubro presupuestal que al efecto se requiera.

INCLUSION EN PROGRAMAS DE PROTECCION-Caso en que el nivel de riesgo del accionante ha sido valorado como ordinario

Resulta oportuno mencionar, que a solicitud del peticionario, la Unidad Nacional de Protección ha realizado, en dos ocasiones, un estudio sobre el nivel de riesgo al que se encuentra expuesto y, en ambas oportunidades, ha concluido que, la calificación de ordinario impide que sea incluido en la lista de beneficiados del programa de protección. En ese marco, encuentra este Tribunal que el nivel actual de riesgo del accionante, ha sido valorado como “riesgo ordinario” es decir, aquel que deben soportar todos los ciudadanos en condiciones de igualdad por el hecho de vivir en sociedad, el cual debe ser prevenido por el Estado a través del cumplimiento eficaz de sus funciones. Por lo tanto, en principio, no tendría derecho a la asignación de un esquema especial de protección. En este sentido, encuentra la Sala que si bien el actor es víctima del desplazamiento forzado y fue sujeto de amenazas contra su seguridad personal, lo cierto es que las circunstancias planteadas, específicamente las que tienen relación con el fallecimiento de su hermano y las amenazas directas de muerte, fueron valoradas en el estudio que realizó la entidad y del que se colige que su nivel de riesgo es, simplemente, ordinario

Referencia: expedientes acumulados T-4.255.746 y T-4.258.342

Demandantes:

Eisenhower D'Janon Zapata y Exeomo de Jesús Martínez Díaz

Demandados:

Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de protección

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., ocho (8) de julio de dos mil catorce (2014)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Jorge Iván Palacio Palacio, en

ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela, proferidos por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda (T-4.255.746) y el Juzgado Veintitrés (23) Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá (T-4.258.342), en el trámite de las acciones de tutelas impetradas por los ciudadanos Eisenhower D'Janon Zapata y Exeomo de Jesús Martínez Díaz, Respectivamente.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección número tres de la Corte Constitucional, mediante auto del dieciocho (18) de marzo de dos mil catorce (2014), decidió seleccionar para revisión los expedientes de tutela número T-4.255.746 y T-4.258.342 los cuales fueron acumulados por abordar una misma temática.

En efecto, debe precisarse que, a pesar de que los asuntos bajo estudio, fueron expuestos mediante escritos separados y provienen de personas diferentes, estos coinciden en la solicitud de amparo a los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal con motivo de su vinculación con el desplazamiento forzado, razón por la cual, por presentar unidad en la materia, se acumularon para ser decididos en una misma sentencia y, por tanto, procederá esta Sala de Revisión a realizar el recuento sobre los hechos, diferenciando ulteriormente algunos elementos propios de cada caso.

1. La solicitud

El señor Eisenhower D'Janon Zapata, en calidad de representante de la Mesa Nacional de Víctimas y beneficiario de un sistema de seguridad brindado por la Unidad Nacional de Protección y la Unión Temporal Siglo XXI, presentó acción de tutela contra las mencionadas entidades adscritas al Ministerio del Interior, con el fin de que se restablezcan sus derechos a la vida, a la seguridad personal, al mínimo vital y de petición.

2. Hechos

El demandante los narra, en síntesis, así:

2.1. Por cumplir con los presupuestos exigidos en la Ley 1448 de 2011 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado y se dictan otras disposiciones, tiene reconocida la calidad de víctima del conflicto armado y se encuentra inscrito en el registro de dicha población.

2.2. Actualmente, ejerce el cargo de representante de la Mesa Nacional de Víctimas ante el Consejo Nacional de Gestión de Tierras, encargo que le exige, en el ejercicio de sus funciones, viajar a la ciudad de Bogotá, lugar donde se encuentra la sede principal, y a los departamentos en los que realiza su actividad tales como Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Choco, Putumayo, Arauca, entre otros, los cuales han sido catalogados, en algunos de sus sectores, como de alto riesgo y que son denominados zonas rojas por existir presencia de paramilitares, guerrilla y de las Bacrim. Por lo anterior, manifiesta que en razón a su desplazamiento a diferentes sitios, se encuentra inmerso en situación de peligro. Pone de presente, que en dos oportunidades ha sido víctima de atentados.

2.3. Afirma que por su situación la Unidad Nacional de Protección y la Unión Temporal Siglo XXI le autorizaron un esquema de protección consistente en el suministro de transporte vehicular, el cual se realiza en una camioneta blindada, dos escoltas y el porte de armas de fuego y de chalecos de seguridad.

2.4. Pone de presente que la medida de protección que le fue autorizada se ha debilitado en razón de la ausencia de los subsidios que para combustible y peaje le fueron concedidos, en virtud de la obligación pactada con la prestación del servicio de protección. Además, manifiesta que a los viajes de trabajo debe asistir sin esquema de seguridad por cuanto, la Temporal Siglo XXI, entidad encargada de suministrar el presupuesto de la medida de seguridad personal, no provee los tiquetes aéreos y viáticos que se requieren motivo por el cual tiene que desplazarse sin acompañamiento.

2.5. Sostiene que al no recibir el rubro correspondiente a combustible y peaje, se ve obligado a inmovilizar el vehículo y el esquema de seguridad, así como a permanecer encerrado para no exponerse a una situación de riesgo siéndole imposible cumplir con sus obligaciones cotidianas. Al respecto, advierte que de asumir el costo que acarrea su esquema de seguridad se afectaría su mínimo vital, pues no cuenta con los recursos

suficientes para sufragar gastos adicionales.

2.6. Al no recibir los subsidios, presentó ante las entidades accionadas sendos oficios a través de los cuales solicitó la adecuada prestación de la medida de seguridad consistente, según sus requerimientos, en la autorización de medios transporte idóneos y el acompañamiento de miembros de su esquema de seguridad en cada uno de los viajes que emprenda en el ejercicio de sus funciones. Advierte que las mencionadas peticiones, fueron radicadas el 6 de abril, 8 de junio y 2 de septiembre de 2013 y que, a la fecha de presentación de la tutela, no han sido contestadas.

3. Pretensiones

El demandante pretende que por medio de la acción de tutela le sean amparados sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal, al mínimo vital y de petición presuntamente vulnerados por las entidades demandadas y, como consecuencia de ello, se ordene a la Unidad Nacional de Protección y a la Unión Temporal Siglo XXI autorizar el subsidio que se requiere para la efectividad de las medidas de seguridad otorgadas para así evitar, en lo posible, el acaecimiento de un perjuicio irremediable.

4. Pruebas

En el expediente T-4.255.746 obran las siguientes pruebas:

- Copia de la certificación emitida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en la que consta que el accionante fue elegido, en el orden nacional, al Consejo Directivo de la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cargo en el cual desarrolla diferentes actividades en calidad de representante de víctimas (folio 13 – Cuaderno 2).
- Copia de la constancia de la inscripción del actor en el Registro Único de Víctimas (folio 14 – Cuaderno 2).
- Copia de un correo electrónico enviado a la Coordinadora del Grupo de Gestión del Servicio de la Unidad Nacional en el que el actor, manifestando que es una petición, solicita que de manera clara y detallada se le expliquen las razones por las cuales el desembolso que debe hacerse a su esquema de seguridad no se efectúa oportunamente mes a mes

(folios 15,16, y 17-cuaderno2).

- Copia de las solicitudes radicadas por el actor en Unión Temporal Siglo XXI y en la Unidad Nacional de Protección, en las cuales solicita los desembolsos de gasolina, peajes y viáticos (folios 18 al 25-cuaderno 2).
- Copia de los recibos de los pagos en peaje y gasolina asumidos por el accionante (folio 29 al 35 - cuaderno 2).
- Copia de la certificación proferida por la Federación Nacional de Organizaciones de Víctimas, en la que consta que el señor Eisenhower D'Janon Zapata Valencia, es el secretario técnico de asuntos jurídicos y, además, el encargado del acompañamiento, defensa, reparación y restitución de tierras y que, además, tiene a su cargo 238 procesos de reclamación de tierras (folio 40-cuaderno2).

5. Actuación procesal

En auto del veinticuatro (24) de septiembre de 2013, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura Risaralda, admitió la acción de tutela presentada por el señor Eisenhower D'Janon Zapata y, en el mismo proveído, corrió traslado a las entidades accionadas a fin de que se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones formuladas. Del mismo modo, vinculó oficiosamente al Ministerio del Interior.

6. Respuesta de las entidades accionadas

6.1. Ministerio del Interior

6.2. Unidad Nacional de Protección

Mediante oficio No. OFI13-00025242, del veintisiete (27) de septiembre de 2013, el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de Protección solicitó la declaratoria de improcedencia del amparo constitucional deprecado.

Al efecto sostuvo, que la Unidad decidió al determinar el nivel de riesgo del actor como extraordinario, ratificar las medidas implementadas a su favor. A su vez, indicó que, además, se encuentra vigente una orden de trabajo tendiente a reevaluar su nivel de riesgo,

proceso que se realizará de conformidad con los términos del Decreto 4912 de 2011.

6.3. Prosegur Vigilancia y Seguridad Privada LTDA

Mediante escrito de veintisiete (27) de septiembre de 2013, el representante legal de Prosegur Vigilancia y Seguridad Privada LTDA y el vocero de la Unión Temporal Siglo XXI, solicitaron la negación del mecanismo de amparo, al considerar que las entidades no han vulnerado ninguno de los derechos fundamentales alegados por el accionante.

Al respecto, anotó que a la sociedad Prosegur, integrante de la Unión Temporal Siglo XXI, le fue adjudicada la licitación que inició la UNP para la prestación del servicio de escolta a la entidad, la cual, en calidad de contratista, presta, exclusivamente, el servicio de escoltas de acuerdo a los requerimientos establecidos en el contrato de prestación de servicio y que, para ello, existen unos rubros muy limitados que dificultan la entrega de viáticos y gastos de desplazamientos.

Por último, indicó que ninguno de los derechos de petición presuntamente dirigidos a la Unión Temporal Siglo XXI fueron recibidos por la empresa. Al respecto, sostuvo que, revisada sus bases de datos, no se encontró alguna constancia de recibido o copia de envío por correo certificado que permita inferir que las peticiones fueron allegadas a la compañía.

II. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REvisa DENTRO DEL EXPEDIENTE T-4.255.746

1. Decisión de primera instancia

Mediante sentencia del cuatro (4) de octubre de 2013, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda, declaró improcedente la acción de tutela al considerar que las pretensiones del accionante respecto a su esquema de seguridad son netamente económicas.

En relación con las peticiones, consideró que las mismas no habían sido resueltas y, por tanto, ordenó a la Unidad Nacional de Protección y a la Temporal Siglo XXI, contestar los diferentes requerimientos presentados por el accionante.

2. Impugnación

Inconforme con la decisión adoptada por el juez de primera instancia, el accionante presentó recurso de apelación al considerar que el a-quo debió adoptar medidas tendientes a proteger sus derechos a la vida, al mínimo vital, y a la integridad personal. Así mismo, debió ordenar a las entidades accionadas el cumplimiento de las obligaciones contractuales contraídas al momento de autorizarle un esquema de seguridad.

Indicó que no se protegió su derecho de locomoción ni se le garantizó el suministro de las medidas de protección necesarias previstas en la ley tales como: recursos físicos de soporte a los esquemas de seguridad, medios de movilización, tiquetes aéreos internacionales y nacionales, entre otros.

3. Decisión de segunda instancia

Mediante sentencia del veinte (20) de noviembre de 2013, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, confirmó el fallo proferido por el juez de primera instancia que declaró improcedente la acción de tutela.

Como fundamento de su decisión el ad-quem consideró que el actor no demostró que su esquema de seguridad fuera insuficiente ante su nivel de riesgo o que las entidades se hubieran negado a brindarles las medidas necesarias para proteger su vida e integridad personal.

Respecto a las peticiones aducidas por el accionante, argumentó que las copias de los memoriales allegados no tienen constancia de recibido, por lo que no se puede inferir que las entidades accionadas hubieran vulnerado su derecho.

III. ANTECEDENTES DEL EXPEDIENTE T-4.258.342

1. La solicitud

El señor Exeomo de Jesús Martínez Díaz, en calidad de desplazado de la violencia, presentó acción de tutela contra la Unidad Nacional de Protección, entidad adscrita al Ministerio del Interior, con el fin de que se restablezcan sus derechos a la vida y a la seguridad personal presuntamente vulnerados por la entidad demandada. El mecanismo de amparo se fundamenta en los siguientes,

2.1. Aduce el accionante que ha sido, en tres ocasiones, víctima del desplazamiento forzado y que, por la persecución de las fuerzas al margen de la ley ha padecido el asesinato de su hermano. Agrega que también, ha sido víctima de robo de tierras, maquinaria agrícola y extorsión.

2.2. Manifiesta que los mencionados hechos se han puesto en conocimiento de las autoridades correspondiente pero, que hasta el momento, continúa su situación de desprotección.

2.3. El 29 de enero de 2013, cuando fue asesinado su hermano, radicó una petición ante la Unidad Nacional de Protección en la que requirió medidas de seguridad para él y para su núcleo familiar. Sin embargo, su solicitud no fue aceptada, toda vez que la entidad consideró que no se encuentra inmerso en alguna situación de riesgo que ponga en peligro su vida, su integridad personal y la de su familia.

2.4. Sostiene que, presentó ante las entidades accionadas sendos oficios a través de los cuales solicitó, en consideración a su situación de desplazado, las medidas de protección pertinentes. Advierte que las mencionadas peticiones, la última de ellas radicada el tres (3) de mayo de 2013, fueron contestadas pero no resuelven de fondo su situación de desprotección.

3. Pretensiones

El demandante pretende que por medio de la acción de tutela le sean amparados los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal presuntamente vulnerados por la entidad demandada y, como consecuencia de ello, se ordene a la Unidad Nacional de Protección autorizar la medida de seguridad que requiere, teniendo en cuenta su calidad de víctima del desplazamiento forzado.

4. Pruebas

En el expediente T-4.258.342 obran las siguientes pruebas:

- Copia de la petición radicada el tres (3) de mayo de 2013 ante el Ministerio del Interior, en el que solicita la reubicación y medidas de protección (folio 10 del cuaderno 2).

- Copias de las repuestas a la peticiones presentadas, en las que se indicó que “para poder ser beneficiario del programa de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección es menester que se encuentre en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de su actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo o incluido dentro del grupo estipulado en el artículo 6 del Decreto 4912 de 2011 modificado por el artículo 2 del Decreto 1225 de 2012” (folio del 20 al 24 del cuaderno 2).
- Copia de la reparación individual otorgada al accionante a modo de indemnización por el fallecimiento de su hermano (folios 24 y 25 del cuaderno 2).
- Copia de la contestación proferida por Acción Social a la petición presentada por el actor, en la que se informa que “Verificado el Registro Único de Población Desplazada RUPD se constató que se encuentra incluido desde el 15 de febrero de 2002” (folio 27 del cuaderno 2).
- Copia del formato de recepción de peticiones de la Defensoría del pueblo, en el que el accionante manifiesta que en varias oportunidades ha sido amenazado de muerte por grupos al margen de la ley quienes, según indicó, lo obligaron a desalojar su lugar de residencia por lo que, actualmente, se encuentra en un albergue temporal (folio 34 al 37 del cuaderno 2).

5. Respuesta de las entidades accionadas

5.1. Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema ANSPE

Mediante escrito del siete (7) de junio de 2013, el Secretario General de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema ANSPE, indicó que la mencionada entidad no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por el actor. Al respecto, sostuvo que la Agencia solo se encarga de la intermediación entre las familias en situación de pobreza extrema y las entidades públicas que tienen ofertas de programas y/o proyectos creados para superar situaciones de dificultad, de tal manera que ANSPE no es responsable de la ejecución de ninguno de los programas de ayuda por cuanto, no otorga subsidios de ninguna índole ni tiene injerencia en la ejecución de los programas de protección requeridos por el actor.

5.2. Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas

A través de escrito No. 2013-00162, del siete (7) de junio de 2013, el representante judicial de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, solicitó que se declarara respecto a la entidad, la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Manifestó que el señor Exeomo de Jesús Martínez Díaz se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas y que, en razón a su condición, se le ha hecho entrega de las ayudas humanitarias respectivas, así como de los programas de emprendimiento para la generación de ingreso por lo que considera que la entidad no ha vulnerado los derechos que, en calidad de desplazado, ha adquirido el accionante.

Por último, indicó que existen dentro de la organización estatal instituciones creadas para brindar seguridad y protección a los habitantes del territorio nacional en caso de amenazas que atenten contra la vida e integridad personal, tales como el Ministerio de Interior y Unidad Nacional de Protección entre otras, por lo que no es la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas la entidad llamada a responder por la solicitud de protección presentada por el señor Exeomo de Jesús Martínez Díaz.

5.3. Unidad Nacional de Protección UNP

Mediante escrito del veintiocho (28) de octubre de 2013, el jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad Nacional de Protección solicitó la declaratoria de improcedencia del amparo constitucional deprecado.

Al efecto, puso de manifiesto la actitud temeraria del actor toda vez que, con anterioridad, promovió una acción de tutela por los mismos hechos y pretensiones, las cual fue conocida por el Juzgado 43 Civil del Circuito de Bogotá.

Sostuvo, con relación al caso concreto, que la Unidad decidió en reunión de miembros del Comité Interinstitucional CERREM, realizada el 14 de febrero de 2013, calificar como ordinario el riesgo manifestado por el actor. Posteriormente, al aducir hechos nuevos, el 29 de agosto del mismo año, fue por segunda vez, dicho riesgo calificado como ordinario. Por lo tanto, considera que frente a la ponderación determinada a través del estudio de riesgo y

revaluación del mismo, la unidad se encuentra imposibilitada para adoptar medidas de protección puesto que el programa está diseñado para salvaguardar a los peticionarios cuando los mismos se encuentren exclusivamente en situación de riesgo extraordinario o extremo.

Con fundamento en lo expuesto, enfatizó que la Unidad actuó conforme al procedimiento creado para determinar la necesidad de suministrar el mecanismo de protección sin que, para el caso concreto, se hiciera evidente la necesidad del mismo.

IV. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REVISA DENTRO DEL EXPEDIENTE T-4.258.342

1. Decisión de primera instancia[1]

Mediante sentencia del primero (1º) de noviembre de 2013, el Juzgado Veintitrés (23) Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá, negó el amparo constitucional invocado por el accionante al considerar que no existió, por parte de la entidad accionada, vulneración de los derechos del actor.

Al respecto, sostuvo que la Unidad Nacional de Protección desplegó todas las actividades necesarias para establecer si el accionante se encuentra o no ante una amenaza extraordinaria o extrema que amerite su protección y que el resultado arrojó que se encuentra inmerso en una situación de riesgo ordinario que no obliga a la entidad a suministrarle medida de seguridad alguna.

Por último, sostuvo que el actor no probó ni siquiera sumariamente las amenazas de las que, presuntamente, fue víctima pues solo allegó unas noticias periodísticas que dan cuenta de unos homicidios que ocurrieron en San Marcos (Sucre). Sostiene que los elementos probatorios allegados no permiten entrever un peligro específico e individualizable, ya que el actor manifestó vivir en la ciudad Bogotá, por lo que concluyó que la negativa de la entidad de otorgarle medidas de seguridad no le vulnera derecho alguno.

2. Impugnación

El accionante, reiterando los argumentos expuestos en el escrito contentivo de la solicitud de amparo, presentó recurso apelación contra el fallo proferido por el A-quo.

3. Decisión de segunda instancia

Mediante sentencia del 1º de diciembre de 2013, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Bogotá, confirmó el fallo proferido por el juez de primera instancia y, en su lugar, denegó la acción de tutela al considerar que no existió por parte de la entidad accionada vulneración de los derechos fundamentales, toda vez que no se evidenció en el expediente prueba fehaciente de la que se pueda inferir que el actor es víctima de amenazas contra su vida e integridad personal.

En virtud de lo anterior, consideró que la Unidad Nacional de Protección no obró arbitrariamente al calificar el riesgo del actor como normal, toda vez que no se encontró demostrada una causal que permitiera su inclusión en el programa de protección, pues ya no reside en los lugares donde, dice ha sido objeto de amenazas.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional, es competente para revisar las sentencias dictadas por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Risaralda (T-4.255.746) y el pronunciado por el Juzgado Veintitrés (23) Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá (T-4.258.342), de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico

Con fundamento en los hechos expuestos, en el presente asunto le corresponde a la Sala establecer si la Unidad Nacional de Protección, adscrita al Ministerio del Interior, vulneró los derechos fundamentales de un representante de la Mesa Nacional de Víctimas ante el Consejo Nacional de Gestión de Tierras perteneciente al programa de protección al no hacer entrega efectiva de los recursos económicos aprobados para su esquema de seguridad y, además, si quebrantó las prerrogativas de una víctima del desplazamiento forzado al no incluirlo, en razón a las supuestas amenazas contra su vida e integridad personal, como beneficiario de un programa de seguridad.

Para resolver este planteamiento, deberá la Sala, analizar el contenido y el alcance actual del derecho a la seguridad personal, así como los niveles de riesgo y amenaza que dan lugar a recibir protección, teniendo para ello en cuenta la evolución de este derecho en la jurisprudencia de esta Corte.

3. Derecho fundamental a la seguridad personal. Reiteración de jurisprudencia

Esta corporación, en múltiples pronunciamientos, ha tenido oportunidad de referirse al derecho a la seguridad personal, precisando sus contenidos a partir de lo establecido en la Constitución y en instrumentos internacionales que hacen parte de la legislación interna[2].

Pero, adicionalmente, a través del desarrollo de su jurisprudencia, ha avanzado en la ampliación del ámbito de protección mediante la acción de tutela, garantizado también, a nivel constitucional, la seguridad personal.

Para efectos de reiterar el entendimiento que la Corte le ha dado a esta garantía, la Sala hará alusión, principalmente, a las sentencias T-719 de 2003[3] y T-339 de 2010[4], por considerar que son las que han precisado con mayor detalle el alcance constitucional del mismo.

3.3. Jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia del derecho a la seguridad personal

El derecho a la seguridad personal tiene, para la Corte Constitucional, una triple connotación jurídica en razón a que en sí mismo representa un valor constitucional, un derecho colectivo y un derecho fundamental.

El carácter de valor constitucional se colige del preámbulo de la Constitución, al indicar que fue voluntad del pueblo soberano asegurar la vida, la convivencia y la paz, y del artículo 2°, según el cual las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. De esta manera, la Corte ha estimado que la seguridad se constituye en uno de los puntos cardinales del orden público, en tanto garantiza “... las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional”[5].

También, ha precisado que la seguridad es un derecho colectivo, “es decir, un derecho que asiste en forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social, como 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.).”[6]

Finalmente esta Corte, ha considerado a la seguridad como un derecho individual, en la medida en que es “aquél que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a [amenazas] que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstas 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 del Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad.”[7]

Ahora bien, el derecho a la seguridad no aparece expresamente nominado como fundamental en la Constitución, sino que ese estatus deriva de una interpretación sistemática de la Carta Fundamental (preámbulo, arts. 2º, 12, 17, 18, 28, 34, 44, 46 y 73 C.P.), y de diversos instrumentos internacionales que hacen parte del ordenamiento jurídico interno, en virtud del bloque de constitucionalidad (arts. 93 y 94 C.P), como son: (i) la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 7º, Nral. 1º), incorporada a la legislación colombiana mediante Ley 16 de 1972; y (ii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9º, Nral. 1º), aprobada mediante Ley 74 de 1968. Así mismo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 1º) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, aceptada como costumbre internacional a partir de la promulgación de Teherán el 13 de marzo de 1968, aluden al derecho a la seguridad (art. 3º).

Bajo este contexto, la Corte ha precisado que el derecho a la seguridad personal, no se circunscribe, exclusivamente, a los casos en los que esté comprometida la libertad individual[8], sino que comprende todas aquellas garantías que en un momento dado puedan verse afectadas y que requieran protección por parte del Estado, concretamente la

vida y la integridad personal[9], como derechos básicos para la existencia misma de las personas[10]. Conforme con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado que “el énfasis principal de la labor protectiva de las autoridades ha sido la provisión efectiva de las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad, sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su contra.”[11]

En conclusión, la seguridad debe ser entendida como valor constitucional, derecho colectivo y fundamental, precisándose, respecto de este último, que se constituye en una garantía que debe ser preservada por el Estado, no circunscribiéndose su ámbito de protección a las personas privadas de la libertad, sino que también se extiende a los demás bienes jurídicos que en un momento determinado requieren la adopción de medidas de protección, a fin de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales a la vida e integridad personal.

3.3. Escala de riesgos y amenazas para brindar protección especial por parte del Estado. Precisión conceptual efectuada en la sentencia T-339 de 2010. Reiteración de jurisprudencia

En un principio, la Corte, al hacer referencia a los tipos de riesgos existentes, frente a los cuales debe protegerse el derecho a la seguridad personal, precisó que la categorización del riesgo, entendiéndose que el mismo puede ser mínimo, ordinario, extraordinario, extremo o consumado, resulta “crucial para diferenciar el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, sin confundirse con ellos: la vida y la integridad personal”[12].

En tal virtud, se concluyó que el derecho a la seguridad personal, solo se puede invocar cuando el titular está sometido a un riesgo extraordinario que amenace la vida o la integridad personal, caso en el cual el afectado podrá exigir que las autoridades le brinden protección especial.

Al respecto, la Corte consideró necesario precisar en Sentencia T-339 de 2010[13] la diferencia entre riesgo y amenaza, con el fin de determinar el ámbito en el que es necesario que el Estado disponga de medidas de protección especiales. En tal contexto, señaló que

“el riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de ‘signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño’. Por este motivo, ‘cualquier amenaza constituye un riesgo, pero no cualquier riesgo es una amenaza’”.

En ese orden de ideas, indicó que cuando la jurisprudencia constitucional alude a los tipos de riesgo extraordinario y extremo, “se refiere con más exactitud al concepto de amenaza pues no es suficiente con que exista una contingencia de un posible daño sino que debe haber alguna manifestación, alguna señal, que haga suponer que la integridad de la persona corre peligro.” Por tal razón, estimó necesario establecer además de una escala de riesgos, una escala de amenazas. Al respecto, este tribunal dijo:

“[N]o se debe hablar únicamente de escala de riesgos sino de escala de riesgos y amenazas pues los dos primeros niveles de la escala se refieren al concepto de riesgo en la medida en la que, en estos niveles, existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se produzca. En cambio, en los dos últimos niveles de la escala, ya no existe un riesgo únicamente sino que existe una amenaza en la medida en la que existen hechos reales que, por su sola existencia, implican la alteración del uso pacífico del derecho atacado y hacen suponer que la integridad de la persona corre peligro.”

De igual manera, resaltó que también resulta impreciso hablar de riesgo consumado, pues una vez consumado el daño, no puede hablarse de riesgo, razón por la que dicha expresión debe ser reemplazada por daño consumado.

En consecuencia, la escala de riesgo y amenaza que debe ser aplicada a casos en los que es solicitada protección especial por parte del Estado, fue precisada por este tribunal en los siguientes términos:

Cuando una persona pertenece a este nivel, no está facultada para exigir del Estado medidas de protección especial, pues su derecho a la seguridad personal no está siendo afectado[14], en la medida en la que el riesgo de daño no es una lesión pero sí, en el mejor de los casos, un riesgo de lesión.

2) Nivel de amenaza: existen hechos reales que, de por sí, implican la alteración del uso

pacífico del derecho a la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro. En efecto, la amenaza de daño conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales[15], debido al miedo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho. Por eso, a partir de este nivel, el riesgo se convierte en amenaza. Dependiendo de su intensidad, este nivel se divide en dos categorías:

a) amenaza ordinaria: Para saber cuando se está en presencia de esta categoría, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si ésta presenta las siguientes características:

i. existencia de un peligro específico e individualizable. Es decir, preciso, determinado y sin vaguedades;

ii. existencia de un peligro cierto, esto es, con elementos objetivos que permitan inferir que existe una probabilidad razonable de que el inicio de la lesión del derecho se convierta en destrucción definitiva del mismo. De allí que no pueda tratarse de un peligro remoto o eventual.;

iii. tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto como, por ejemplo, el derecho a la libertad;

iv. tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y. finalmente,

v. deber ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

Cuando concurren todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado, pues en este nivel, se presenta el inicio de la lesión del derecho fundamental y, en esta medida, se presenta un perjuicio cierto que, además, puede o no agravarse. Por estos motivos, la persona tiene derecho a que el Estado intervenga para hacer cesar las causas de la alteración del goce pacífico del derecho o, al menos, para evitar que el inicio de la lesión se

vuelva violación definitiva del derecho.

b) amenaza extrema: una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal. De allí que, en este nivel, el individuo pueda exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades[16].

Por lo tanto, en el nivel de amenaza extrema, no sólo el derecho a la seguridad personal está siendo violado sino que, además, también se presenta la amenaza cierta que muestra la inminencia del inicio de la lesión consumada de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal. De allí que, cuando la persona esté en este nivel, tiene el derecho a que el Estado le brinde protección especializada.

3) Daño consumado: se presenta cuando ya hay una lesión definitiva del derecho a la vida o a la integridad personal. En el evento de presentarse lo segundo, dicha lesión a la integridad personal también genera la protección especial no sólo frente a la integridad personal sino también frente a la vida.”

Con fundamento en lo anterior, cuando una persona está sometida a un nivel de riesgo, ese simple hecho no representa violación alguna del derecho a la seguridad personal, pues el riesgo normal, aquel que se deriva de la existencia misma y de la vida en sociedad, debe ser soportado por toda persona. Lo contrario, ocurre con la amenaza que es la que se presenta cuando existen alteraciones del uso pacífico del derecho a la seguridad personal, en el nivel de amenaza ordinaria, y de los derechos a la vida y a la integridad personal, en virtud de la amenaza extrema[17]. Así, lo definitivo para determinar si se vulneró o no el derecho a la seguridad personal es que la circunstancia en la que se encuentra el ciudadano sea excepcional o extrema, lo que exige que, por ejemplo, los mensajes, riesgos, intimidaciones o amenazas recibidas deben ser específicos e individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros, excepcionales y desproporcionados.

Además, no se puede obviar el hecho de que en la regulación actual los programas de protección de la seguridad personal proceden luego de la realización de estudios de niveles de riesgo, en los cuales se evalúa qué tipo de características reúnen las denuncias hechas

por los solicitantes, lo que permite hacer recomendaciones sobre las medidas de protección cuando se advierte la presencia de una situación que afecta el derecho a la seguridad de la persona. Ahora bien, independientemente de que se categorice como riesgo o amenaza, cuando una persona afronta una circunstancia que pone en peligro su seguridad personal y se trata de una situación excepcional o extrema, el Estado tiene la obligación de brindarle medidas de protección oportunas y adecuadas, que correspondan a un estudio serio y proporcionado del nivel de riesgo en el que se encuentra[18].

Cabe reiterar que el derecho a la seguridad personal es susceptible de protección a través de la acción de tutela cuando el riesgo al que se enfrenta el accionante es calificado. En otras palabras, no todo riesgo al que se somete una persona genera la vulneración de la seguridad personal y, por ende, no todo riesgo legitima al afectado para solicitar del Estado medidas especiales de protección. El riesgo que enfrenta un ciudadano puede ser calificado en una escala como: mínimo, ordinario, extraordinario, extremo o consumado y solo son susceptibles de garantía especial por parte del Estado quienes afronten peligros frente a su vida y su integridad excepcionales o extremos[19].

A su vez, la Corte Constitucional ha sostenido que la solicitud de protección que se haga al Estado exige el deber correlativo del peticionario de probar, al menos sumariamente, los hechos que demuestren o permitan deducir que se encuentra expuesto a una situación que amenace sus derechos. Es por ello que se debe acreditar la naturaleza e intensidad de la amenaza respecto de la cual se pide la protección. Esto conlleva por parte de las autoridades competentes la obligación de identificar el tipo de amenaza que recae sobre la persona y definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación de un daño, especialmente cuando se trata de personas que por su actividad misma están sujetas a un nivel mayor de amenazas.

En ese contexto, se tiene entonces que el reconocimiento y la efectividad del derecho a la seguridad personal, impone para el Estado la carga prestacional de suministrar, dependiendo del grado de amenaza en cada caso concreto, las medidas de seguridad pertinentes para garantizar la salvaguarda de los derechos a la vida y a la integridad personal, razón por la cual se ha considerado que el legislador desempeña un papel importante a la momento de precisar el contenido del derecho a la seguridad personal

mediante programas, procedimientos, medidas e instituciones dispuestas para tal fin. No obstante, la jurisprudencia ha dispuesto que en aquellos casos en los que no hay normas aplicables al caso concreto, “la autoridad administrativa competente y, en subsidio el juez, debe efectuar un ejercicio de ponderación, adicional al de determinar la intensidad de la amenaza a que está expuesta la persona, para establecer cuál es la medida de protección aplicable al caso”[20], pues lo contrario implicaría desconocer la aplicación directa de la Constitución[21] y el carácter inalienable de los derechos fundamentales[22].

Con fundamento en lo anterior, se tiene que las autoridades están instituidas para garantizar la efectividad del derecho fundamental a la seguridad personal, no solo de las personas que están expuestas a un nivel de amenaza ordinaria, sino que tienen el deber constitucional de garantizar los derechos a la vida e integridad personal, cuando se trata de una amenaza de tipo extremo. Así mismo, que no proceden medidas preventivas cuando se ha concretado y materializado un daño consumado, sino de otro orden, “en especial sancionatorias y reparatorias.”[23]

4. Solución de los casos concretos

4.1. Expediente T-4.255.746

El señor Eisenhower D’Janon Zapata es representante de la Mesa Nacional de Víctimas ante el Consejo Nacional de Gestión de Tierras y, como tal, desde que ejerce dicha función, ha sido objeto de repetidas amenazas que atentan contra su seguridad. Por tal razón, fue vinculado, después de calificarse su riesgo como extremo, al programa de seguridad de la Unidad Nacional de Protección, entidad adscrita al Ministerio del Interior, y, en consecuencia, la mencionada entidad le otorgó un esquema de seguridad que consiste en el suministro de un transporte vehicular blindado, dos escoltas permanentes con el porte respectivo de las armas de fuego y de los chalecos de seguridad.

El accionante manifiesta que en el ejercicio de sus funciones, tiene que realizar frecuentes viajes a los departamentos que representa y a la ciudad de Bogotá y que, por la ausencia de los subsidios para combustibles, peajes y viáticos, ha tenido que viajar sin seguridad y, en algunas ocasiones, se ha visto obligado a no asistir a las convocatorias por no contar con el acompañamiento de su esquema.

Afirma que, a través de sendos oficios, ha puesto en conocimiento de las autoridades accionadas su situación, advirtiéndoles que esta en imposibilidad de sufragar con sus propios recursos los costos para que su esquema de seguridad pueda acompañarlo a los viajes que, en ejercicio de sus funciones, tiene que realizar. Sin embargo, solo obtuvo como respuesta la iniciación del trámite para que la Unidad Nacional de Protección realizara un nuevo estudio sobre su nivel de riesgo.

Por su parte, Prosegur Vigilancia y Seguridad Privada LTDA y la Unión Temporal Siglo XXI, a quien le fue adjudicado la prestación del servicio de escolta, indicaron, al contestar la acción de tutela, que como cuentan con unos rubros muy limitados se dificulta la entrega de viáticos y gastos de desplazamientos. Al respecto, el accionante manifiesta que ve menguada la protección de su seguridad personal, toda vez que el rubro asignado ha disminuido considerablemente a más de la mitad del subsidio que inicialmente le fue autorizado, viéndose limitado hasta su derecho de locomoción.

Los jueces de instancias declararon la improcedencia del mecanismo de amparo sosteniendo que no es posible intervenir en un asunto relativo a la autorización de esquemas de seguridad, por cuanto estas decisiones están precedidas de un procedimiento y de un estudio técnico propio de las obligaciones de las entidades accionadas. Sin embargo, consideraron que la Unidad Nacional de Protección realizó la calificación del riesgo solicitado por el actor y que, en efecto, lo incluyó en un programa de protección del cual se beneficia en la actualidad y que, este no demostró, siquiera sumariamente, que su esquema fuera insuficiente para el nivel de riesgo al que, en el ejercicio de sus funciones, se encuentra expuesto.

Ante todo, la Sala considera necesario precisar que la adopción de las medidas de protección depende en buena parte de los estudios técnicos adelantados por los expertos en la materia quienes, en el presente caso, concluyeron que, luego de realizar el análisis del riesgo del peticionario, en razón del nivel extremo al que se encuentra expuesto debían incluirlo en el programa de protección y otorgarle un esquema de seguridad.

Tal y como se señaló anteriormente, una de las obligaciones del Estado en virtud del derecho a la seguridad personal consiste en la adopción oportuna de medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que la amenaza se materialice o

incremente. Bajo ese supuesto, se tiene que la seguridad personal del actor se encuentra, en principio, garantizada a través de las medidas implementadas por la Unidad Nacional de Protección, pues cuenta con un esquema determinado de acompañamiento.

Sin embargo, encuentra la Sala que existe certeza sobre el hecho de que estas medidas no se implementan adecuadamente, pues no se cuenta con los recursos suficientes que permitan que las mismas operen eficazmente atendiendo el nivel de riesgo del actor el cual depende directamente de las actividades que desarrolla. Así pues en vista de que la seguridad está sometida al rubro que para la misma se halla autorizado, el cual resulta precario el Estado, por un tema presupuestal, en circunstancias como la examinada desconoce su obligación de garantizar, en debida forma, el derecho a la seguridad personal.

En síntesis, esta Sala encuentra que la Unidad Nacional de Protección, la Unión Temporal Siglo XXI y las compañías Prosegur Vigilancia y Seguridad Privada LTDA, por la carencia presupuestal alegada vulneran varios aspectos del derecho a la seguridad personal del representante de la Mesa Nacional de Víctimas, toda vez que si bien se adelantó el estudio oportuno y adecuado de las últimas situaciones de amenaza y riesgo que este denunció y se adoptaron las medidas para salvaguardar sus derechos, lo cierto es que, en la actualidad existe la imposibilidad de implementar, en debida forma, el esquema de seguridad autorizado por falta de recursos.

En ese orden de ideas, la Sala considera que el riesgo o amenaza al que está sometido el accionante, amerita una decisión que garantice cabalmente su derecho fundamental, por lo que debe tenerse en cuenta el número y tipo de eventos que frecuenta lo cual se considera indispensable para que, con fundamento en ello, la Unidad proceda a determinar tanto la conformación del esquema como el rubro que se debe destinar para que el acompañamiento de la seguridad abarque el mayor número de situaciones posibles.

En consecuencia, si bien para la Sala no se consumó una vulneración directa de los derechos en razón a que la falencia en la prestación del servicio está fundamentada en el rubro inicialmente presupuestado, lo cierto es que en el presente caso, se considera necesario ordenar a la Unidad Nacional de Protección que, inicie los trámites necesarios tendientes a presentar ante el respectivo comité del Ministerio del Interior el estudio del

nivel de riesgo del señor Eisenhower D'Janon Zapata el cual, deberá incluir el número y tipo de eventos a los que debe asistir en desempeño de sus funciones para que, con base en ello, se estructure el esquema de seguridad adecuado, planificado de la forma que se considere más efectiva, y se destine el rubro presupuestal que al efecto se requiera.

Así las cosas, esta Sala de Revisión, revocará el fallo proferido, el 20 de noviembre de 2013, por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, que denegó la acción de tutela y, en su lugar, concederá el amparo de los derechos fundamentales de Eisenhower D'Janon Zapata y, ordenará a la Unidad Nacional de Protección que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación de esta providencia, inicie los trámites tendientes a suministrarle al actor un esquema de seguridad acorde con las actividades que realiza, teniendo en cuenta las consideraciones de este proveído. Dicho trámite deberá surtirse en un plazo no mayor de 30 días y contar con la participación del interesado.

4.2. Expediente T-4.258.342

El señor Exeomo de Jesús Martínez Díaz, ha sido, en tres ocasiones, víctima del desplazamiento forzado y, sostiene que por la persecución de las fuerzas al margen de la ley ha padecido el asesinato de su hermano y, se ha visto obligado, por las extorsiones de las que ha sido objeto, a perder sus pertenencias. Estos hechos se encuentran acreditados en el expediente, pues a su declaración adjuntó el certificado del Personero Municipal de Nechí (Antioquia) en el que se da cuenta de los sucesos que llevaron al actor a abandonar su lugar de residencia para dirigirse, primero, a la capital de un departamento vecino y, posteriormente, a Bogotá. En dicho documento también alude al asesinato de su hermano, quien, según se afirma, falleció en la masacre de San Marcos (Sucre).

Respecto de los hechos que originaron su situación de desplazamiento, encuentra la Sala que los mismos fueron aceptados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social entidades que reconocieron su condición de tal en la medida en que efectuaron la inscripción del actor y de su núcleo familiar en el Registro Único de Población Desplazada y, adicionalmente, se le otorgó una reparación individual por vía administrativa por el fallecimiento de su hermano.

El accionante manifiesta, según consta en la declaración realizada ante la defensoría del pueblo, que el grupo del “Los Urabeños” lo amenazaron de muerte porque se encontraba investigando los hechos que ocasionaron la defunción de su hermano, razón por la cual tuvo que abandonar su lugar de residencia y solicitar ante la Unidad Nacional de Protección las medidas de seguridad pertinentes para él y para su núcleo familiar por cuanto no han cesado las amenazas contra su vida e integridad personal.

Advierte que en sendos oficios, ha puesto en conocimiento de las autoridades accionadas su situación de indefensión por las amenazas a las que se encuentra sujeto tanto él como su núcleo familiar. Sin embargo, la Unidad Nacional de Protección le ha negado la inclusión al programa que lidera.

Por su parte, la Unidad Nacional de Protección, indicó, al contestar la acción de tutela, que los miembros del Comité Interinstitucional calificaron, en dos ocasiones como ordinario el riesgo manifestado por el actor. Por lo tanto, consideró, frente a la ponderación realizada del estudio del riesgo, que este no se encuentra en una situación que obligue a la adopción inmediata de medidas de seguridad.

Los jueces de instancias denegaron la acción de tutela bajo el argumento de que las entidades accionadas no vulneraron los derechos invocados, toda vez que la decisión de no incluirlo en los programas de protección estuvo precedida de un procedimiento y estudio técnico que calificó de ordinario el riesgo, por lo que concluyeron que no es obligación de las entidades accionadas la prestación del servicio requerido, pues el actor no cumple con los presupuesto que para ello se exigen.

En relación con las pretensiones de la demanda, la Sala considera necesario precisar que para la Corte Constitucional el registro de población desplazada no es un elemento constitutivo de la condición o situación declarada por el actor. Sin embargo, lo cierto es que, en el caso objeto de estudio, la inscripción en el RUPD y las declaraciones ante la personería y defensoría, corroboran al menos los hechos de desplazamiento relatados en la demanda, lo cual torna indispensable valorar si se requiere la especial protección del juez constitucional hacia la población desplazada.

Encuentra esta Sala que en razón de su situación de desplazamiento, el Estado, a través de las entidades creadas para ello, le ha hecho entrega al actor de las ayudas que han sido

destinadas para dicha población, así como de la información necesaria para que acceda a cada uno de las prerrogativas establecidas en la ley. Sin embargo, este en el escrito de tutela requiere, exclusivamente, la inclusión al programa de protección de la UNP.

Al respecto, se observa que el peticionario manifiesta ser víctima de amenazas contra su seguridad personal lo cual pretende corroborar con la certificación del personero municipal de Nechí (Antioquia) y del defensor del pueblo, en las que se informa que, con ocasión al asesinato de su hermano, el actor ha sido objeto de múltiples amenazas, la cuales las atribuye a los grupos subversivos al margen de la ley. Estos hechos, han sido denunciados ante la Fiscalía General de la Nación y relatados ante la Unidad Nacional de Protección por el accionante, con el fin de obtener medidas específicas de amparo.

Resulta oportuno mencionar, que a solicitud del peticionario, la Unidad Nacional de Protección ha realizado, en dos ocasiones, un estudio sobre el nivel de riesgo al que se encuentra expuesto y, en ambas oportunidades, ha concluido que, la calificación de ordinario impide que sea incluido en la lista de beneficiados del programa de protección.

En ese marco, encuentra este Tribunal que el nivel actual de riesgo del accionante, ha sido valorado como “riesgo ordinario” es decir, aquel que deben soportar todos los ciudadanos en condiciones de igualdad por el hecho de vivir en sociedad, el cual debe ser prevenido por el Estado a través del cumplimiento eficaz de sus funciones. Por lo tanto, en principio, no tendría derecho a la asignación de un esquema especial de protección.

En este sentido, encuentra la Sala que si bien el actor es víctima del desplazamiento forzado y fue sujeto de amenazas contra su seguridad personal, lo cierto es que las circunstancias planteadas, específicamente las que tienen relación con el fallecimiento de su hermano y las amenazas directas de muerte, fueron valoradas en el estudio que realizó la entidad y del que se colige que su nivel de riesgo es, simplemente, ordinario.

A la misma conclusión se llega cuando se evalúan las características del riesgo denunciado y se advierte que no obra en el expediente algún indicio del que se pueda inferirse que, efectivamente, los grupos al margen de la ley hayan iniciado alguna persecución directa o ejerzan amenazas individualizadas que recaigan sobre el actor o su núcleo familiar.

Por último, es de precisar, que tal y como se desprende del escrito de tutela, los

desplazamiento ocurrieron en Nechí (Antioquia) y en San Marco (Sucre) y que, actualmente, el accionante reside en la ciudad de Bogotá sin que, hasta el momento, en su nueva residencia se hubiere presentado amenaza o riesgo contra su vida e integridad personal o la de su familia.

En este orden de ideas, considera la Sala que no existe prueba que justifique conceder el amparo solicitado. Lo cual no obsta para que el demandante, tan pronto se den los presupuestos que así lo ameritan, solicite nuevamente la protección especial que requiera

En consecuencia, la Sala procederá a confirmar el fallo proferido, el 1º de diciembre de 2013, por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Bogotá que decidió confirmar la sentencia proferida, el 1º de noviembre de 2013, por el Juzgado Veintitrés (23) Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá, que denegó la acción de tutela impetrada por el señor Exeomo de Jesús Martínez Díaz al considerar que no se vulneraron sus derechos fundamentales.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el fallo proferido, el 20 de noviembre de 2013, por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura que denegó la acción de tutela y, en su lugar, concederá el amparo de los derechos fundamentales de Eisenhower D'Janon Zapata y al efecto se ORDENA a la Unidad Nacional de Protección que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, inicie las actividades tendientes para suministrarle al actor un esquema de seguridad acorde a las actividades que realiza, teniendo en cuenta las consideraciones de este proveído. Trámite que deberá surtir en un lapso no mayor de 30 días y contar con la participación del interesado.

SEGUNDO.- CONFIRMAR el fallo proferido, el 1º de diciembre de 2013, por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Bogotá que decidió confirmar la sentencia proferida, el 1º

de noviembre de 2013, por el Juzgado Veintitrés (23) Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá, que denegó la acción de tutela impetrada por el señor Exeomo de Jesús Martínez Díaz al considerar que no se vulneraron sus derechos fundamentales.

TERCERO.- Por Secretaría, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Respecto al trámite de la acción de tutela, la Sala considera apremiante destacar que el 22 de mayo de 2013 el señor Exeomo de Jesús Martínez Díaz radicó ante el Tribunal Superior de Bogotá la acción de tutela dirigida contra el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección. Dicha actuación, inicialmente, le correspondió por reparto a la Sala Penal del Tribunal quien, mediante auto del 27 de mayo de 2013, dispuso remitir por competencia las actuaciones a los Juzgados del Circuito bajo el argumento de que era necesaria la vinculación de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación integral a las Víctimas e inviable la intervención del Ministerio del Interior. Por lo anterior, el Juzgado 14 Penal del Circuito avocó conocimiento el 31 de mayo de 2013, vinculando únicamente a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y, profirió fallo el 17 de junio de 2013 negando el amparo deprecado al considerar que el accionante

había recibido las ayudas humanitarias respectivas. Como quiera que el accionante impugnó la decisión, el asunto fue sometido al reparto de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá quien, mediante proveído del 1º de agosto de 2013, decidió declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto del 27 de mayo de 2013, bajo el argumento de que no se había vinculado adecuadamente el contradictorio. En atención a lo anterior, se efectuó el reparto de la primera instancia, correspondiéndole a la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá quien, mediante auto del 8 de agosto de 2013, avocó conocimiento de la acción de tutela y decidió vincular al Ministerio del Interior, a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y, el 21 de agosto de 2013, emitió fallo de tutela de primera instancia negando el amparo deprecado por el ciudadano Excmo de Jesús Martínez Díaz. Contra la anterior decisión, el actor presentó, el 29 de agosto de 2013, impugnación la cual fue dirigida a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia quien, mediante auto de 12 de septiembre de 2013, declaró, nuevamente, la nulidad de todo lo actuado pues consideró que el Tribunal carecía de competencia para resolver el asunto en primera instancia, toda vez que no era necesaria la vinculación del Ministerio del Interior, pues no se alterarían sus relaciones jurídicas con el fallo proferido. Además enfatizó, que la contraparte del proceso constitucional es la Unidad Nacional de Protección y, por tanto, le corresponde a los jueces del circuito de la ciudad conocer en primera instancia del proceso. En consecuencia, consideró que la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá carecía de competencia para conocer del asunto por lo que ordenó devolver al Juzgado 23 Penal del Circuito de Conocimiento el proceso a fin de que emitiera una decisión de fondo respecto al amparo solicitado.

[2] Véanse las sentencias T-728 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-339 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, T-134 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, T-1037 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-1254 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-1101 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-496 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-1037 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-686 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-683 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-634 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-524 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[3] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[4] M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[5] T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[6] Ibídem.

[7] Ibíd.

[8] Protección de las personas que se encuentren privadas de la libertad.

[9] Artículos 11 y 12 de la Constitución Política.

[10] Así por ejemplo, la Corte en la Sentencia T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, señaló que el Constituyente expresamente proscribió la sujeción de las personas a ciertos riesgos que consideró inaceptables: el riesgo a 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).

[11] Ibídem.

[12] Ver Sentencia T-719 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[13] M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[14] Esto es así si se parte de que el derecho a la seguridad personal es aquel que faculta a las personas que están sometidas a amenazas a obtener protección especial por parte del Estado.

[15] Como se verá más adelante, dependiendo de la intensidad de la amenaza, se vulneran diferentes derechos fundamentales. En el nivel de amenaza ordinaria, se vulnera el derecho a la seguridad personal mientras que el nivel de amenaza extrema, también se inicia la violación de los derechos a la vida y a la integridad personal.

[16] Así, en el nivel de amenaza ordinaria, otros derechos, diferentes a la vida y a la integridad personal, pueden estar siendo afectados como, por ejemplo, el derecho a la libertad en el caso de una amenaza de secuestro.

[17] T-339 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[18] Ver sentencia T-750 de 2011 M.P. Luís Ernesto Vargas.

[19] Ver sentencia T-750 de 2011 M.P. Luís Ernesto Vargas.

[20] ibídem.

[21] Artículo 4 de la Constitución Política “[c]arácter normativo y aplicación directa de la Constitución son en realidad cuestiones diferentes, aunque íntimamente relacionadas. Que una Constitución es normativa significa sencillamente que es vinculante, o en oposición a lo que ocurrió en el pasado, que no es programática. Que goza de aplicación directa supone además que su contenido prescriptivo puede hacerse valer en todo caso de conflictos, sin necesidad de la llamada interpositio legislatoris.” PRIETO SANCHÍS, Luis, Justicia constitucional y derechos fundamentales, Trotta, Madrid, 2009, p. 111.

[22] Artículo 5 de la Constitución Política.

[23] T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.