

T-485-18

Sentencia T-485/18

ACCION DE TUTELA PARA SOLICITAR TRASLADO DE ESTACIONES DE POLICIA O BASES MILITARES PROXIMAS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS-Improcedencia por cuanto no hay riesgo inminente

FUERZA PUBLICA-Excepcionalmente procede su desplazamiento por vía judicial

POLICIA NACIONAL-Función preventiva

DEBER DE SOLIDARIDAD-Límites

JUEZ DE TUTELA-Debe identificar riesgo subjetivo excepcional sobre la vida o integridad de persona amenazada

La autoridad jurisdiccional debe analizar si en cualquier escenario en el que se pretenda evitar la vecindad con una estación de policía, la ubicación de esta configura un peligro o amenaza inminente contra derechos fundamentales de sujetos determinados o determinables expuestos a un riesgo excepcional que le exija al juez de tutela prevenir su vulneración por la situación específica en que se encuentren aquellos individuos

REUBICACION DE ESTACIONES O COMANDOS DE POLICIA PROXIMOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS-Jurisprudencia constitucional

Referencia: Expediente T-6.878.820

Asunto: Acción de tutela instaurada por Fredy Armando Urón Freytter, en calidad de Personero Municipal de Murindó (Antioquia) y actuando como agente oficioso de los estudiantes de la Institución Educativa Murindó, contra la Dirección General de la Policía Nacional, la Presidencia de la República y los Ministerios del Interior, de Defensa Nacional y de Justicia y del Derecho.

Magistrado Sustanciador:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido el 13 de junio de 2018 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, a través del cual se revocó la sentencia dictada el 24 de abril del mismo año por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, correspondiente al trámite de la acción de amparo constitucional formulada por el Personero Municipal de Murindó, actuando como agente oficioso de los estudiantes de la Institución Educativa Murindó, contra la Dirección General de la Policía Nacional, la Presidencia de la República y los Ministerios del Interior, de Defensa Nacional y de Justicia y del Derecho.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. En el año 2004 se ubicó, por primera vez, una estación de Policía en el municipio de Murindó, y fue precisamente en dicha anualidad, el día 12 de febrero, que sus instalaciones sufrieron, sin consecuencia alguna, un hostigamiento por parte de integrantes del Frente 57[1] de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, en adelante FARC[2].

1.2. Posteriormente, el 15 de septiembre y el 18 de octubre de 2013, la Policía Nacional registró dos ataques en contra de la estación, el primero por parte presuntos integrantes de las FARC durante diez minutos, y el segundo por miembros de dicho grupo armado mediante el lanzamiento de explosivos[3].

1.3. Debido a que la Policía Nacional no cuenta con un terreno propio en aquel municipio

para construir sus instalaciones, el día 22 de enero de 2018 el Comandante del Departamento de Policía Urabá suscribió un contrato de arrendamiento sobre once inmuebles vecinos localizados en la cabecera municipal de Murindó para ubicar la estación de policía[4].

1.4. El 8 de febrero de 2018 se presentó un incendio estructural en la referida estación que generó pérdidas materiales[5], sin que se hubiesen presentado heridos o víctimas y, aunque el cuerpo de Bomberos Voluntarios del municipio no pudo corroborar sus causas debido a la ausencia del personal técnico necesario para ello, los miembros de la estación afirmaron que se originó por un corto circuito[6].

1.5. Actualmente, según lo indicó la Policía Nacional, en algunas zonas rurales de Murindó[7] hay incidencia del Ejército de Liberación Nacional[8] producto de una leve presencia de dicho grupo guerrillero en aquel municipio, pues la intención del ELN en esa jurisdicción es: (i) seguir estableciendo corredores de movilidad y áreas estratégicas para el narcotráfico[9]; y (ii) centrar su interés sobre otras actividades como la minería ilegal[10].

1.6. Solicitud de amparo constitucional: mediante acción de tutela interpuesta el 5 de abril de 2018, el Personero Municipal de Murindó solicitó al juez constitucional: (i) ordenar el traslado de la estación de policía y de cualquier unidad militar a un sitio que no sea contiguo a la Institución Educativa Murindó; y (ii) prohibir a las autoridades accionadas cualquier conducta que permita la instalación de la fuerza pública en lugares que constituyan un riesgo para la población civil y los alumnos, pues, según indicó, la estación de policía está ubicada al lado del establecimiento escolar referido y hay personal militar que guarnece ocasionalmente en un área adyacente a dicho claustro, a pesar de que el municipio atraviesa una grave situación de orden público que, por ende, amenaza el derecho a la vida y seguridad personal de los cuatrocientos menores que estudian en aquel plantel educativo.

Para justificar dicha apreciación, el Personero afirmó que en el municipio hay distintos actores armados ilegales[11] que se están confrontando para obtener el control territorial de la región. De esa manera, adujo que su presencia se prueba en la medida en que, por ejemplo: (i) en el casco urbano hay grafitis alusivos a las Autodefensas Gaitanistas de Colombia; (ii) en agosto del 2017 las fuerzas militares supuestamente incautaron

armamento del ELN en la zona rural de Murindó; y (iii) en febrero del 2018, durante el “Paro Nacional Armado” que el ELN provocó, el Ejército aparentemente detonó de forma controlada dos artefactos explosivos a 2.5 kilómetros de la institución educativa, sin contar con que la población, según afirmó, estuvo confinada durante los días que duró aquel “paro” por la falta de garantías en materia de seguridad para el municipio.

2. Intervención de las entidades demandadas y vinculadas al proceso de tutela

La Sala Laboral del Tribunal Superior de Antioquia admitió el mecanismo de amparo, ordenó correr traslado a todas las entidades accionadas y vinculó al Comandante de Policía de la estación Murindó para que se pronunciara sobre los hechos expuestos en el escrito de tutela; sin embargo, algunas entidades guardaron silencio, de modo que las intervenciones allegadas durante el trámite de este proceso constitucional fueron las siguientes:

2.1. La Policía Nacional resaltó que ante la eventual alteración de orden público en algunos entes territoriales, resulta razonable que la comunidad deba cumplir ciertas cargas sociales con el fin de propiciar las condiciones requeridas para que el cuerpo de policía preste su servicio de manera eficaz, no sin antes asegurar la integridad de las personas.

En segundo lugar, aclaró que actualmente la población de Murindó, incluyendo a los estudiantes de la institución educativa, no padece la concreción de alguna situación de hostilidad que la ponga en peligro y que, además, la Policía ha ejecutado programas y medidas de seguridad destinadas a evitar la comisión de acciones delictivas en la jurisdicción de Murindó, como la realización de patrullajes constantes, la instalación de puestos de control móviles en la entrada y salida del municipio, la solicitud de antecedentes y el desarrollo de actividades de acercamiento con la comunidad[12].

Además, destacó: (i) que la población requiere una Policía próxima y más amiga para que el ciudadano pueda interactuar con ella y solicitar su apoyo inmediato cuando se requiera; y (ii) que se han realizado distintas actividades con la comunidad estudiantil en las que se le ha capacitado sobre el Código Nacional de Policía y Convivencia, el respeto social, la explotación sexual infantil, los métodos de planificar para evitar embarazos a temprana edad y los derechos de los niños y niñas[13]. Por ese motivo, aseguró que, lejos de que en esa jurisdicción el personal policial ponga en peligro a los estudiantes, aquellas actividades confirman que la Policía es más cercana y que con su presencia fortalece las relaciones

entre el Estado y la comunidad.

En tercer lugar, subrayó que durante el año 2017 en Murindó solo se reportó un homicidio, que dicha cifra se repite en lo que va de corrido del 2018 y que, además, esos hechos no están relacionados con ataques por parte de grupos al margen de la ley. Asimismo, adujo que la estación de policía no atraviesa una situación de seguridad que ponga en peligro a la comunidad o afecte el orden público, pues en los últimos cinco años no han existido hostigamientos por parte de grupos al margen de la ley en contra de las instalaciones policiales o de los habitantes del municipio[14].

En ese sentido, afirmó que los alumnos de la Institución Educativa Murindó no han sido expuestos a algún riesgo durante la prestación del servicio de Policía en el casco urbano o rural del municipio, pues no han existido agresiones provenientes de grupos armados. Por ello, manifestó que no es de recibo que el personero municipal aduzca que los estudiantes de aquel plantel escolar se encuentran en riesgo sin siquiera aportar una prueba sumaria que establezca la veracidad de lo descrito en la acción de tutela[15].

Finalmente, aclaró que el incendio que afectó las instalaciones de la estación de policía no perjudicó a la población civil, pues hubo una reacción rápida para contenerlo de la mejor manera y, además, al lado de las dos casas quemadas no hay presencia de alguna comunidad que hubiese podido resultar afectada con la incineración.

En consecuencia, y después de aclarar que cualquier medida que eventualmente involucre la reubicación de la estación exigiría tener en cuenta que dentro de los planes del Gobierno Nacional está la reubicación geográfica del municipio debido a las constantes inundaciones que sufre por la cercanía con el río Atrato[16], concluyó que no existe un perjuicio irremediable derivado de la permanencia de la Policía Nacional en Murindó que pueda afectar a los alumnos de la institución educativa y poner en peligro a los menores.

2.2. El Ministerio del Interior informó que carece de competencia para pronunciarse frente a los hechos y la presunta amenaza de las garantías fundamentales que la parte actora indicó en el escrito de tutela, pues la Constitución Política y la ley no otorgaron a la entidad la función de ordenar traslados de estaciones de policía o guarniciones militares. Por ese motivo, manifestó que no puede endilgársele responsabilidad frente a la supuesta vulneración alegada.

2.3. El Ministerio de Justicia y del Derecho sostuvo que sus funciones y competencias no le permiten tomar determinaciones en torno a las pretensiones del accionante, motivo por el cual adujo que no podía ser responsable de la supuesta amenaza de los derechos fundamentales invocados en el escrito de tutela, ni tampoco está legitimada en la causa para responder por los hechos descritos en la demanda.

Sin embargo, sostuvo que la pretensión del tutelante puede ser valorada por la Subdirección de Infraestructura del Ministerio del Interior, pues dicha instancia está encargada de apoyar la definición de los lineamientos en materia de la infraestructura que se requiere para ejecutar los proyectos de seguridad y convivencia ciudadana.

3. Decisiones de instancia

3.1. Mediante sentencia del 24 de abril de 2018, la Sala Primera de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia destacó, en primer lugar, que Murindó está ubicado en la ribera del río Atrato, afluente que, tal y como es de conocimiento público, ha sido ruta del narcotráfico y arteria de la guerra debido a la constante disputa por la minería ilegal, la cocaína y los corredores de narcotráfico entre Colombia y Panamá.

Con base en lo anterior, el órgano colegiado advirtió que el municipio ha sido escenario de enfrentamientos armados donde se ha visto afectada la población civil. Asimismo, adujo que si bien la desmovilización de grupos armados ilegales como las Autodefensas de Colombia o las FARC mejoró la situación de seguridad de la zona, ese periodo de tranquilidad responde a circunstancias coyunturales que eventualmente pueden cambiar por hechos sobrevinientes como la creación de nuevas organizaciones criminales.

Por ello, el Tribunal encontró que existía una amenaza potencial grave al derecho a la vida, la integridad personal y la educación de los niños que, según indicó, exige la protección de los menores que acuden a la Institución Educativa Murindó, como quiera que la estación de policía es contigua al plantel escolar en una zona que puede ser objeto de hostilidades.

De igual manera, el a quo sostuvo que la ubicación de la estación de policía y la presencia esporádica de las fuerzas militares no se ajusta a las condiciones de proporcionalidad fijadas por esta Corte en temas como el que hoy ocupa nuestra atención. En ese sentido, afirmó que si bien el objetivo de la fuerza pública es proteger a la población civil, la

práctica y el contexto de la zona demuestran que aquellas circunstancias suponen una potencial amenaza a los menores estudiantes.

En consecuencia, ordenó a la Policía Nacional que, una vez culmine el contrato de arrendamiento que el Comandante del Departamento de Policía Urabá suscribió, traslade la estación a un lugar que no suponga riesgo para los derechos a la vida, integridad y educación de los niños que estudian en la institución citada. En ese sentido, aclaró que la nueva ubicación no podrá estar cerca de ningún plantel escolar y, además, ordenó al alcalde municipal revocar la autorización otorgada a las fuerzas militares para establecerse, incluso transitoria e intermitentemente, en zonas contiguas a la referida institución educativa o a cualquier otro centro escolar.

3.2. La Policía Nacional impugnó aquella sentencia, insistiendo en que la jurisdicción en donde está situada la estación no se ha visto alterada por la presencia evidente de grupos armados ilegales. En ese sentido, luego de indicar que en la providencia no se estableció cuál es el riesgo real que padecen los estudiantes de la institución escolar, señaló que en los últimos años la población de Murindó no ha sufrido ataques u hostigamientos a partir de los cuales se desprenda un riesgo potencial grave a la vida, la integridad y la educación de los menores.

3.3. Así las cosas, en sede de segunda instancia la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 13 de junio del 2018, revocó el fallo del a quo y denegó el amparo invocado, pues no evidenció motivos suficientes para inferir que, en términos probabilísticos, Murindó y su estación de policía puedan sufrir ataques de grupos armados ilegales que representen una amenaza o un riesgo alto para la integridad y seguridad de los estudiantes de la institución educativa, más aun teniendo en cuenta que en dicho municipio no hay antecedentes próximos de acciones bélicas contra la población civil. Por tanto, el ad quem consideró que el fallador de primera instancia fundamentó su decisión en supuestos eventuales basados en situaciones hipotéticas no consolidadas que le impedían conceder la tutela de los derechos alegados.

4. Actuaciones en sede de revisión

Dado que el accionante fundamentó sus pretensiones indicando que Murindó atraviesa una grave situación de orden público que amenazan la vida y la seguridad personal de los

cuatrocientos menores que estudian en el citado plantel educativo, se decretaron pruebas con el fin de ampliar los elementos fácticos para calificar, con la mayor certeza posible, la naturaleza del peligro que el Personero Municipal describió.

Por lo anterior, se requirió un informe que detallara, entre otras, ciertas circunstancias del contexto de seguridad de Murindó, así como la situación de seguridad de la estación de Policía y del asentamiento militar aludidos por el Personero Municipal en la acción de tutela, evaluando el riesgo que implica su localización para la población civil que reside o desarrolla sus actividades en las cercanías y, particularmente, para los estudiantes de la Institución Educativa Murindó.

Con base en lo anterior, la Secretaría General de esta Corporación, mediante oficio del 21 de septiembre de 2018, remitió al despacho del Magistrado Ponente las pruebas enviadas por la Policía Nacional.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar la decisión proferida en la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política.

2. Delimitación del problema jurídico constitucional y procedencia de la acción de tutela para abordar el asunto objeto de decisión

En el presente caso, la solicitud del Personero Municipal de Murindó pretende proscribir la ubicación y presencia actual de la estación de policía y de la fuerza pública en las inmediaciones de la Institución Educativa Murindó, con el fin de lograr su traslado a zonas que no sean vecinas al plantel escolar o a lugares que, a su juicio, no constituyan un riesgo para la población civil y los estudiantes, como quiera que, según indicó, el municipio atraviesa una grave situación de orden público que amenazan el derecho a la vida y la integridad personal de los cuatrocientos menores que estudian en aquel plantel educativo.

En ese orden de ideas, la Sala advierte, en primer lugar, que el Personero Municipal estaba

legitimado en la causa[17] para promover el amparo contra las entidades que demandó en el trámite de tutela[18] y que, adicionalmente, lo hizo en un término razonable[19].

Ahora bien, en cuanto a la interposición subsidiaria del mecanismo de amparo[20], aunque cabría acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para, eventualmente, ventilar la pretensión del demandante, esta Sala considera que, en razón de la dimensión y el debate constitucional del asunto objeto de análisis, la tutela es el medio judicial procedente para determinar si las condiciones espacio temporales en las que se presta el servicio público de policía y actúa la fuerza pública en Murindó constituyen, o no, una amenaza a garantías fundamentales, en particular, a la vida e integridad personal de menores que desarrollan sus actividades académicas en un inmueble vecino a la estación donde se ubica el personal que presta el mencionado servicio.

Así, esta acción resulta idónea para abordar la arista constitucional que impone estudiar la supuesta amenaza de los derechos invocados, toda vez que la discusión ni siquiera se trabó por el supuesto acaecimiento de algún vicio que hubiere afectado la etapa contractual adelantada para arrendar los inmuebles en los que se instaló la estación de policía y, en todo caso, ante el juez administrativo se desataría, primariamente, el conflicto en torno a la existencia y legalidad de un eventual acto administrativo, y por ello solo de forma secundaria e incierta se surtiría el debate concerniente a la aparente amenaza de los derechos de los estudiantes; o en su defecto, se surtiría un juicio de responsabilidad extracontractual en contra de los agentes del Estado en el que inicialmente se tendría que estudiar la existencia de un daño cierto, concreto y personal, así como la acreditación de una imputación fáctica y un título jurídico de imputación para lograr una indemnización de la administración a favor de los afectados, sin contar con que el fundamento que motivó el amparo no revela la pretensión de una reparación directa.

Así las cosas, para resolver el problema arriba subrayado, esta Sala, antes de analizar el caso concreto, reiterará algunas consideraciones jurisprudenciales generales respecto de los escenarios en los que la prestación del servicio público de policía amenaza la seguridad o los derechos fundamentales de las personas que desarrollan sus actividades diarias en inmuebles vecinos a las estaciones donde se ubica el cuerpo policial.

3. Escenarios en los que la prestación del servicio público de policía amenaza la seguridad o

los derechos fundamentales de las personas que desarrollan sus actividades diarias en inmuebles vecinos a las estaciones donde se ubica el cuerpo policial

El segundo inciso del artículo 2º de la Constitución Política establece que las autoridades de la República están instituidas para, entre otras cosas, proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida e integridad. En función de ese objetivo, el constituyente consideró necesaria la organización de una fuerza pública integrada por las fuerzas militares y la Policía Nacional; esta última, como un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin principal es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades, y para asegurar que los habitantes del territorio convivan en paz.

Para ello, las autoridades de Policía deben prevenir situaciones y comportamientos que pongan en riesgo la convivencia, es decir, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico, así como también promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como vía de solución de desacuerdos o controversias entre particulares, y propiciar el diálogo y los acuerdos en aras de la misma convivencia[21].

En ese orden de ideas, el cuerpo de Policía debe velar por la protección de la convivencia en cada una de sus facetas, esto es, en la de la tranquilidad, la seguridad, el ambiente y la salud pública, con el fin de: (i) garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional; (ii) lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos y con plena observancia de los derechos ajenos; (iii) favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente; y (iv) reforzar la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida[22].

En consecuencia, un principio general que responde a los fines esenciales del Estado indicaría que se presume que la presencia de la fuerza pública es un factor de seguridad para garantizar la convivencia pacífica, defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional, y que, por ende, solo en eventos

excepcionales procede su desplazamiento por vía judicial.

Lo anterior resulta relevante, más aún si se tiene en cuenta que la “naturaleza preventiva de su función implica que el cuerpo de policía deba tener la capacidad de reaccionar rápidamente para contrarrestar situaciones que, de extenderse, comprometan el ejercicio de los derechos y libertades, o amenacen la convivencia pacífica. En efecto, la función que cumple la policía consiste principalmente en vigilar y controlar conglomerados humanos, lo cual hace indispensable que la ubicación de sus estaciones en ciudades y municipios esté diseñada estratégicamente hacia tal propósito”[23].

Por ello, en virtud de la solidaridad y la prevalencia del interés general consagrados en el artículo 1º superior, así como del deber constitucional consagrado en el numeral 3 del artículo 95 de la Carta Política[24], las personas deben soportar ciertas cargas públicas inherentes a la prestación del servicio público para apoyar y cooperar con el desenvolvimiento de las funciones de la Policía Nacional, con el fin de permitir que esta maximice los recursos disponibles y brinde un servicio eficaz a todas las personas.

En ese sentido, la Corte ha precisado que, para evaluar cualquier pretensión en la que se solicite el traslado de una estación de policía, se debe tener en cuenta que, en virtud del principio de la solidaridad social consagrado en la Constitución, las personas “tienen el deber constitucional de ser solidarios no sólo con las autoridades, sino con los otros habitantes de la población que tienen, por su parte, el derecho de exigir la presencia cercana de la autoridad”[25]. En consecuencia, la necesidad de ubicar las estaciones de policía en un lugar desde el cual se pueda prestar el servicio a toda la población no puede entenderse, per se, como un riesgo desmedido para sus vecinos, toda vez que ello depende de las circunstancias fácticas de cada caso y de las particularidades o especificidades del contexto en el que el cuerpo policial ejerza su función en el lugar determinado.

Así entonces, teniendo en cuenta que el principio de igualdad implica el deber de mantener la equidad frente a las cargas públicas y que, además, el Estado debe tomar las medidas necesarias para lograr que la igualdad —como derecho subjetivo— sea real y efectiva, puede suceder que un caso concreto existan factores de inestabilidad que exijan modificar el cumplimiento de la labor del cuerpo policial y variar las circunstancias en las que se deba desarrollar dicho servicio con el fin de prevenir que su prestación termine por

convertirse en un riesgo para los mismos bienes jurídicos que pretende proteger en cabeza de otras personas, para así garantizar el mantenimiento de la igualdad frente a las cargas públicas impuestas a los sujetos de una misma comunidad. Por ende, “el deber de solidaridad no comporta la obligación de los particulares de asumir indiscriminadamente cualquier tipo de riesgo que comporte una amenaza para sus derechos, pues ello significaría que el Estado está abdicando de su función de garantizar la eficacia de tales derechos y equivaldría a afirmar que es imposible controlar las medidas administrativas por la sola legitimidad de las finalidades que persiguen”[26].

En consecuencia, no se puede perder de vista, primero, que el Estado está constitucionalmente obligado a velar porque, en el desarrollo de la actividad del cuerpo de policía, los administrados no sean sometidos a cargas desproporcionadas, innecesarias e irrazonables[27] y, segundo, que la solidaridad y la prevalencia del interés común no impiden que se proscriban cargas cuando: (a) el servicio de policía configure un peligro inminente para la población que repercuta contra los derechos a la vida e integridad física de sujetos determinables; y (b) no se estén llevando a cabo las labores necesarias para minimizar los riesgos inherentes a dicho servicio, ya que si bien el Estado no puede dejar de cumplir eficientemente esta función, la población civil debe estar expuesta al mínimo riesgo posible frente al servicio prestado por las fuerzas pública[28].

Así por ejemplo, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, mediante la sentencia T-1206 de 2001[29], adujo lo siguiente:

“(…) si el principio de igualdad implica el deber de mantener la equidad frente a las cargas públicas, y su incumplimiento supone la obligación secundaria de responder patrimonialmente cuando se causa un daño antijurídico por tal motivo, ello significa que el Estado tiene una serie de obligaciones primarias, necesarias para mantener dicha equidad. Estas obligaciones, en lo que respecta al riesgo por el servicio que presta la policía, se pueden sintetizar como: (1) la obligación de prever las situaciones en las que una circunstancia sobreviniente de violencia expone a ciertas personas a un riesgo excepcional que compromete su vida y demás derechos y (2) la obligación de tomar las medidas necesarias para minimizar el riesgo, sin sacrificar la prestación del servicio a toda la comunidad. Esta planificación del servicio para minimizar sus riesgos inherentes es compatible con la naturaleza eminentemente preventiva del servicio que presta el cuerpo

de policía, con los principios constitucionales de eficacia y eficiencia administrativa, y tiene además un carácter garantista, pues protege la eficacia plena de los derechos fundamentales más allá de una mera reparación patrimonial una vez se ha causado el daño” (subrayas fuera del texto original).

De esa manera, en dicha ocasión la Sala destacó que, mientras en circunstancias de relativa tranquilidad la cercanía a una estación de policía representa una garantía adicional para los administrados en las condiciones de prestación del servicio, en contextos de violencia sistemática, dirigida —entre otras— contra la Policía, esa misma cercanía se traduce en un aumento ostensible del riesgo al que estaría expuesta la población civil.

En consecuencia, la autoridad jurisdiccional debe analizar si en cualquier escenario en el que se pretenda evitar la vecindad con una estación de policía, la ubicación de esta configura un peligro o amenaza inminente contra derechos fundamentales de sujetos determinados o determinables expuestos a un riesgo excepcional que le exija al juez de tutela prevenir su vulneración por la situación específica en que se encuentren aquellos individuos.

Para ello, resulta importante realizar tres aclaraciones al respecto. En primer lugar, no se puede perder de vista que la amenaza es una violación potencial que se debe presentar como inminente y próxima, pues no es suficiente que exista una mera posibilidad de que el peligro se materialice, más aún si se tiene en cuenta que la convivencia en sociedad implica que las personas se expongan a determinadas contingencias que, por sí mismas, no hacen que los individuos sean merecedores de una protección especial por parte del juez constitucional, quien, en todo caso, no es el llamado a evaluar y definir la debida ubicación de la fuerza pública, pues ello depende de múltiples variables que un operador jurídico no puede controlar, motivo por el cual su intervención procede en eventos excepcionales en los que la presencia policial o militar genera de manera ostensible, evidente o palmaria un riesgo para la población o para un segmento de ella[30].

En segundo lugar, ante la probabilidad alta y cierta de que un ataque ocurra, se debe evaluar el carácter excepcional del riesgo al que puedan estar sometidas las personas amenazadas, pues hay individuos, como ocurre con los menores de edad, susceptibles de ser expuestos a una situación de mayor vulnerabilidad en relación con aquella a la que

están sometidas la generalidad de las personas y que, por tanto, los hace acreedores de una especial protección constitucional en razón, por ejemplo, de su edad, de su autonomía y de barreras o dificultades derivadas de su condición física o psicológica. En ese sentido, esta Corte ha advertido que resulta “claramente desproporcionado y constituye atentado contra el principio de igualdad y contra los derechos a la vida y a la educación, obligar a los niños a permanecer en un lugar que, dada su contigüidad con el puesto de policía, está altamente expuesto a los ataques que la guerrilla determine dentro de su concepción del conflicto armado”[31].

En último lugar, no sobra precisar que cuando en la ocurrencia del peligro inminente están involucrados la voluntad de terceras personas o el acontecimiento de hechos ajenos a la voluntad de las autoridades demandadas, “el juez de tutela no puede limitarse a evaluar la autoría de la amenaza, para exonerar de responsabilidad a la autoridad demandada, sino que debe evaluar el conjunto de circunstancias concurrentes que determinan el carácter de la amenaza. Entre tales circunstancias están la probabilidad de la ocurrencia de la acción del tercero, la acción u omisión de la autoridad demandada y la circunstancia específica del demandante frente a la amenaza y la actitud de la autoridad demandada. Así, cuando la amenaza es consecuencia de la acción probable de un tercero y, de producirse, dicha acción tendría la potencialidad de comprometer derechos fundamentales por la situación de vulnerabilidad del demandante, el juez de tutela no puede negar la protección so pretexto de que la acción no sea directamente atribuible a una acción de la autoridad demandada. Teniendo en cuenta que la finalidad de la acción es proteger efectivamente los derechos fundamentales, la amenaza debe verse como resultado de la concurrencia de un conjunto de circunstancias frente a las cuales las autoridades estatales tienen un deber de protección (...)”[32].

Por lo anterior, y también en lineamiento con las dos primeras aclaraciones realizadas, siempre que los vecinos a las estaciones y demás puestos de policía demanden cierta acción por parte de las autoridades para la protección de su vida e integridad frente a ataques u hostigamientos contra un comando policial, se deben evaluar dos asuntos en el marco del estudio de la inminencia y actualidad del peligro:

(i) Las circunstancias generales de riesgo objetivo para prever qué tan factible es la ocurrencia del hecho del tercero. De esa manera, se tiene que contar con una percepción

de la situación actual de violencia en el municipio construida a partir de, por ejemplo, los antecedentes históricos de ataques al ente territorial. Por ello, en la sentencia T-1206 de 2001[33] la Sala de Revisión adujo que si los vecinos a las estaciones de policía demandan cierta acción por parte de las autoridades para la protección de su vida e integridad física frente a ataques u hostigamientos de grupos armados ilegales, la acción de amparo es procedente cuando, dada la proyección en el presente de unas ciertas circunstancias históricas, la probabilidad actual de que ocurra el ataque sea alta.

Así las cosas, la inminencia y proximidad de la concreción del peligro en escenarios fácticos similares al que hoy ocupa la atención de la Sala ha sido un tema objeto de clarificación en sede de tutela, pues en distintas ocasiones esta Corte ha revisado fallos de tutela que decidieron acciones en las que se pretendía la reubicación de estaciones o comandos de policía próximos a instituciones educativas.

Verbigracia, en la Sentencia SU-256 de 1999[34] esta Corporación abordó un caso en el que se pretendió el traslado del Comando de Policía de Zambrano (Bolívar) a otro lugar por su vecindad con una escuela; así las cosas, en dicha ocasión la Sala Plena advirtió, para conceder el amparo, que la proximidad del peligro y la contundencia de la amenaza revestían la magnitud y gravedad suficientes que justificaban acceder a la pretensión, toda vez que, tal y como lo dedujo de los informes sobre las labores de inteligencia y de la misma desertión estudiantil, era altamente factible la “toma” de aquel municipio por el grupo guerrillero que circundaba esa parte del territorio nacional.

De forma análoga, una pretensión similar fue dirimida por esta Corte en la sentencia T-1206 de 2001[35], motivo por el cual en dicha oportunidad —antes de adoptar cualquier decisión relacionada con una eventual reubicación del cuerpo policial— necesariamente se tuvo que aclarar: (i) que las estaciones de policía de Algeciras y de La Calera —esta última cercana a un jardín infantil— constituían los principales objetivos de ataque por parte de las FARC, es decir, eran blancos probables de ofensivas guerrilleras; y (ii) que, dados los medios utilizados históricamente por aquel grupo armado ilegal para hostigar al cuerpo policial en dichos municipio, los inmuebles y la población vecina sí estaban expuestos a arriesgar su vida y su integridad personal.

Sin embargo, aquellos escenarios difieren de, por ejemplo, la hipótesis que se analizó en las

sentencia T-102 de 1993[36], en la que la Sala Cuarta de Revisión, para denegar la tutela, aclaró que, si bien el terreno del comando de policía se localizaba en una zona en la que funcionaban la Escuela Urbana de niñas y el Colegio Nacional Tomás Carrasquilla, en el contexto fáctico analizado sólo existía la eventualidad de una agresión contra el cuartel policial.

En el mismo sentido, la Sala Primera de Revisión, a través de la sentencia T-165 de 2006[37], abordó la tutela interpuesta por un ciudadano que invocó la protección de las garantías fundamentales de los menores que estudiaban en cuatro instituciones educativas ubicadas a escasos metros del Comando de Policía de Chinchiná. En dicha ocasión la Sala no ordenó el cambio de sede de la estación, pues advirtió, con base en los antecedentes y las circunstancias puestas de presente por las autoridades a las que se les solicitó información acerca de la situación de orden público de Chinchiná, que el municipio no había sido objeto de hostigamientos o ataques por parte de grupos armados ilegales y tampoco existían indicios de una situación de riesgo para la población como consecuencia de una incursión de estos grupos, razón por la cual a la Sala no le quedó alternativa diferente que negar la tutela por ausencia de amenaza grave e inminente a los derechos fundamentales del actor o de los menores que conformaban la población escolar cercana a aquella estación de policía.

(ii) La situación específica del demandante ante tal contingencia, de modo que se debe considerar lo que le ocurriría a éste si el hecho del tercero acaece y la autoridad demandada no adopta las medidas necesarias para su protección. Por esa razón, en la referida sentencia T-1206 de 2001[38] se explicó que la tutela prospera cuando el contexto concreto del demandante o de las personas en nombre de quienes se interpone la acción los ubique en una situación de riesgo excepcional[39] que:

a) Sea difícil de evadir o ello suponga cargas que no tiene porqué asumir personalmente, pues “la circunstancia de encontrarse dentro del radio previsiblemente afectado por un eventual ataque no siempre es suficiente para que se conceda la protección mediante la acción de tutela. Es necesario que el juez tenga en cuenta además la dificultad o la carga que la persona o el grupo tendrían que asumir para evitar el peligro. Dicha situación puede tener diversos motivos. Puede ocurrir que por sus características o condiciones, la persona o el grupo social amenazados estén impedidos para movilizarse rápidamente y evitar las

consecuencias del ataque sobre sus vidas, o que, para evitar tal peligro deban asumir un sacrificio desmedido que no pueda exigírseles válidamente. Así, ante un ataque, el resguardo de menores de edad en una escuela o guardería, o de enfermos o ancianos en un hospital o asilo vecinos a una estación resulta prácticamente imposible. Del mismo modo, dadas sus condiciones físicas, la imposición de esta carga a tales grupos resulta desproporcionada”[40], motivo por el cual “la situación de indefensión o de debilidad manifiesta en que se encuentran los hace objeto de una protección especial que obliga a las autoridades a tomar las medidas preventivas necesarias y suficientes para evitar los efectos de un ataque previsible de la guerrilla, siempre y cuando se pueda comprobar que existe una alta probabilidad de que éste ocurra”[41] (negrilla fuera del texto original).

b) Las autoridades estén en capacidad de minimizar sin sacrificar bienes jurídicos de igual o superior importancia constitucional. “Ello significa que, cuando el retiro de una estación de policía constituye una desmejora significativa y comprobada en la eficacia y eficiencia del servicio, o cuando implica su establecimiento en otro lugar, y ello a su vez comporte un riesgo para la vida o la integridad de otro grupo humano en situación de igual o mayor indefensión, el juez no puede acceder a tal pretensión.

Sin embargo, lo anterior no significa que el juez pueda denegar toda medida de protección, pues, dependiendo del caso, la protección puede concretarse a través de diversas formas. Con todo, para que deniegue la protección solicitada, cuando se haya demostrado la alta probabilidad del ataque y la existencia de un riesgo subjetivo excepcional, cuya prevención sea extremadamente difícil o no le corresponda asumir, compete a la administración demostrar que no puede proteger a la persona o al grupo social amenazado sin sacrificar un bien jurídico de igual o mayor valor constitucional”[42].

Ahora, con fundamento en las consideraciones hasta aquí expuestas, la Sala abordará el caso concreto.

4. Análisis del caso concreto

Conforme se indicó en los antecedentes relacionados en esta providencia, el accionante fundamentó sus pretensiones indicando que Murindó atraviesa una grave situación de orden público que amenazan la vida y la seguridad personal de los cuatrocientos menores que estudian en una institución educativa de dicho municipio. Sin embargo, con fundamento en

las pruebas aportadas durante el trámite de tutela y en aquellas que se decretaron en sede de revisión con el fin de ampliar los elementos fácticos para calificar, con la mayor certeza posible, la naturaleza del peligro que el Personero Municipal describió, esta Sala advierte que la ubicación de la estación de policía o la presencia de fuerza pública que el actor reprochó no configuran un peligro inminente —en los términos descritos en las consideraciones de esta sentencia— para la comunidad escolar del referido plantel educativo y la población civil vecina[43].

Particularmente, de las circunstancias generales de riesgo objetivo, se desprende que actualmente no hay evidencia de un ataque por parte de los actores armados ilegales aludidos en los antecedentes de esta sentencia, y no se puede prever como factible la ocurrencia de alguna arremetida en contra de la estación de policía y la fuerza pública que tenga la potencialidad de arriesgar la vida e integridad de los alumnos y vecinos al comando policial.

En efecto, la Sala advierte que, dada la proyección en el presente de las circunstancias históricas que afectaron al cuerpo de policía en Murindó, las probabilidades de ataque son remotas si se tiene en cuenta que hace más de cinco años la Policía Nacional no registra hostigamientos en contra de la estación y, en todo caso, el grupo armado que perpetró aquellas arremetidas, es decir las FARC, hoy día no existe y, por ende, no hace presencia en dicho territorio; sin contar con que, además, entre el año 2017 y septiembre de 2018 en Murindó solo se reportaron dos homicidios y, en todo caso, ninguno de los episodios estuvo relacionado con ataques por parte de grupos al margen de la ley, así como tampoco el incendio que se presentó el pasado 8 de febrero, el cual, según la Policía, se originó por un corto circuito y fue controlado con la ayuda del cuerpo de Bomberos sin que se presentaran heridos o víctimas.

Por otro lado, tampoco se puede perder de vista que, si bien es cierto que actualmente hay actores armados ilegales operando en la zona, la localización de la estación de policía que el actor reprocha está en la cabecera municipal de Murindó y, en cambio, la incidencia del ELN comprende cinco zonas rurales del ente territorial que responde, conforme fue narrado en los informes de seguridad allegados, a una leve presencia de dicho grupo armado con fines distintos a la mera lucha o confrontación con la fuerza pública, pues, en vez de que la estación de policía constituya su principal objetivo de ataque y sea un blanco

probable de arremetida, sus intereses geoestratégicos de localización en aquella jurisdicción municipal están ligados a la explotación del narcotráfico y la minería ilegal.

Por ello, incluso el relato del Personero Municipal evidencia que el conflicto que podría alterar el orden público no se suscita con la Policía Nacional, pues este se configura como una confrontación entre distintos actores armados ilegales para obtener el control territorial de la región con fines específicos, en el que la estación de policía o la ubicación de la fuerza pública no configuran un objetivo militar de interés para dichas organizaciones, ya que su permanencia y el manejo de esa zona la disputan entre sí, al margen de cualquier confrontación con el cuerpo policial, con el propósito, según lo informó la misma Policía Nacional, de operar corredores de movilidad estratégicos para el narcotráfico por las ventajas que su ubicación espacial ofrece frente a los distintos afluentes del río Atrato, a partir de los cuales se pueden establecer rutas hacia el Pacífico Colombiano y la frontera con Panamá que facilitan el aprovechamiento del negocio ilegal de la droga[44].

Adicionalmente, la Policía Nacional está llevando a cabo las labores necesarias para minimizar los riesgos inherente al servicio que presta y ello, en consecuencia, le resta inminencia y proximidad al supuesto peligro que representa la ubicación de la estación, ya que, conforme fue informado en sede de revisión, ha ejecutado ciertas medidas de seguridad destinadas a evitar la comisión de acciones delictivas en la jurisdicción de Murindó, como por ejemplo la realización de patrullajes constantes, la instalación de puestos de control móviles en la entrada y salida del municipio, la solicitud de antecedentes a los ciudadanos y el desarrollo de actividades de acercamiento con la comunidad.

En consecuencia, y sin perjuicio de que las autoridades competentes encargadas de evaluar y definir la debida ubicación de la fuerza pública adviertan un cambio de las circunstancias de seguridad en Murindó que demande el traslado de la estación de policía, la Sala estima que no cabe el amparo constitucional solicitado, pues incluso el mismo a quo, al conceder la tutela, reconoció que dicho municipio atraviesa por un periodo de tranquilidad que, así responda —tal y como lo afirmó el Tribunal— a circunstancias coyunturales que eventualmente pueden cambiar por hechos consolidados como la creación de nuevas organizaciones criminales, conduce a denegar la pretensión del actor, pues, conforme se mencionó en las consideraciones de esta sentencia, la amenaza es una violación potencial que se debe presentar como inminente y próxima, ya que no es

suficiente que exista una mera posibilidad de que el peligro se materialice, sin contar con que, incluso, la localización actual de la estación resultaría provisional si se tiene en cuenta, de acuerdo con la información allegada en sede de revisión, que dentro de los planes del Gobierno Nacional está la reubicación geográfica del municipio debido a las constantes inundaciones que sufre por la cercanía con el río Atrato.

Por ende, la Sala confirmará la sentencia proferida el 13 de junio de 2018 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la medida en que dicho fallo negó el amparo invocado y la pretensión del tutelante.

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR el fallo de tutela proferido el 13 de junio de 2018 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante el cual se revocó la sentencia dictada el 24 de abril del mismo año por la Sala Primera de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia.

SEGUNDO.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] En relación con la presencia de dicho grupo armado ilegal en ese territorio, la Policía Nacional resaltó lo siguiente: “antes de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC, hacían presencia los frentes 57 y 34 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), como una zona de retaguardia estratégica del medio Atrato, para el desarrollo de actividades de narcotráfico y seguridad de los cabecillas principales”. Folio 32 del cuaderno de revisión.

[2] Este hecho consta en el informe que la Policía Nacional remitió a la Corte Constitucional en sede de revisión, cuya copia está anexa en los folios 32 a 35 del cuaderno de revisión.

[3] Ibídem.

[4] La copia de dicho contrato obra en los folios 66 a 70 del cuaderno 1.

[5] Exactamente, en el informe del cuerpo de Bomberos se hizo alusión a dos casas construidas en madera y a material de guerra e intendencia, del cual no reportaron cifras exactas.

[6] Este reporte obra en el informe del incendio estructural suscrito por el Comandante y el Jefe Operativo del Cuerpo de Bomberos Voluntarios, cuya copia está anexa en el folio 26 del cuaderno 1.

[7] Particularmente en Bella Luz, Guamal, Chageradó, Murindó Viejo y Jarapetó.

[8] En adelante, ELN.

[9] Particularmente, la Policía informó que para el año 2017 en Murindó existían 5,04 hectáreas de cultivos de hoja de coca y que dicho fenómeno estaría generando el interés de los grupos armados al margen de la ley, pero especialmente del ELN, por la ubicación estratégica del referido municipio y los distintos afluentes del río Atrato, a partir de los cuales se pueden establecer rutas hacia el Pacífico Colombiano y la frontera con Panamá

(folios 32 y 33 del cuaderno de revisión).

[11] En relación con este asunto, el actor hizo mención a las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y al ELN.

[12] En este sentido, la entidad adujo que la Policía ha contribuido a mejorar los espacios de confianza y legitimidad del Estado, integrando a los habitantes de Murindó a las diferentes actividades que la institución ha desarrollado a lo largo del año 2018, conforme las reseñó en el siguiente cuadro, cuyo texto es transcrito del folio 34 del cuaderno de revisión:

Actividad

Cantidad

Personas beneficiadas

Campañas educativas

35

80

Campañas de Gestión

8

30

Encuentros

5

32

Charlas sobre el Código Nacional de Policía y Convivencia

10

40

Reuniones con líderes

12

48

Plan colegios

9

150

Actividades Plus

Recuperación de entornos

[13] Para efectos de acreditar la realización de las referidas tareas, la entidad accionada aportó un registro fotográfico contenido en los folios 64, 65 y 73 del cuaderno 1.

[14] Folio 33 del cuaderno de revisión.

[15] Ibídem.

[16] Al respecto, conforme consta en los folios 34 y 35 del cuaderno de revisión, la Policía Nacional adujo que en la página web del Ministerio de Vivienda obra la siguiente información: “(...) se destinará el presupuesto correspondiente a 600 subsidios de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (\$14.062 millones), para la reubicación del municipio de Murindó, el cual se ha visto gravemente afectado por constantes inundaciones con aguas del río Atrato. Este compromiso en pro del bienestar de los murindoseños es posible gracias a que el presupuesto de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores se puede destinar a vivienda gratuita solo en una circunstancia de reubicación, sin exceder los topes (...)”.

[17] Según el Artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ser ejercida directamente por la persona que considera vulneradas sus garantías o a través de su

representante, pero también puede ser interpuesta por los personeros municipales y el Defensor del Pueblo en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que esté en una situación de desamparo o indefensión, conforme se desarrolla en el capítulo IV del citado decreto. // Además, sin contar que el artículo 118 superior establece que al Ministerio Público le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, en virtud del artículo 44 de la Constitución Política esta Corte ha reiterado que cualquier persona —natural o jurídica— puede exigir de la autoridad competente la garantía y el cumplimiento de los derechos de los niños, tal y como ocurre en el presente caso. // En ese sentido, por ejemplo, en la sentencia T-165 de 2006 se abordó una pretensión análoga a la del sub judice, en virtud de la cual un ciudadano interpuso la acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales y los de los menores que conformaban la comunidad educativa cercana al Comando de Policía de Chinchiná, sin tener la representación legal de éstos ni aportar elementos de juicio que hubiesen indicado que actuaba en calidad de agente oficioso. // Por ende, en dicha ocasión la Sala Primera de Revisión adujo que si bien esa circunstancia, desde un punto de vista meramente procesal, daría lugar a declarar la falta de legitimación del actor para interponer la acción de tutela en representación de los menores, el artículo 44 superior dispone que “la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos y que, además, cualquier persona puede exigir de la autoridad competente el cumplimiento de esta obligación”. Razón por la cual, según se concluyó, aquel ciudadano sí estaba legitimado para formular el amparo y promover la solicitud de protección de los derechos de los menores.

[18] Conforme lo establece el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, el mecanismo de amparo constitucional procede, entre otras circunstancias, contra las acciones u omisiones de las autoridades públicas. Así las cosas, esta Sala advierte que las entidades accionadas, es decir la Dirección General de la Policía Nacional, la Presidencia de la República y los Ministerios del Interior, de Defensa Nacional y de Justicia y del Derecho, son demandables en sede de tutela y, en efecto, la acción procede en su contra, toda vez que: (i) el Presidente de la República es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa (art. 189 CP); (ii) la Policía Nacional integra la fuerza pública (art. 216 CP.); y (iii) los ministros, además de ser los jefes de la administración en su respectiva dependencia, formulan las políticas atinentes a su despacho, dirigen la actividad administrativa y ejecutan la ley bajo la dirección del Presidente de la República (art. 208 CP).

[19] Dado que: (i) el 22 de enero de 2018 el Comandante del Departamento de Policía Urabá suscribió un contrato de arrendamiento sobre once inmuebles vecinos situados en la cabecera municipal de Murindó para ubicar la estación de policía, pero dicha localización, según el actor, amenaza los derechos invocados; y (ii) el 5 de abril del mismo año se interpuso la acción de tutela, esta Sala considera que hay una proximidad temporal suficiente entre la acción que configuró la supuesta amenaza de las garantías fundamentales y la activación del mecanismo de amparo, pues transcurrió un término razonable, de tan solo dos meses y medio, para que el Personero Municipal acudiera a la jurisdicción constitucional y, por ello, está satisfecho el requisito de procedencia relativo a la inmediatez.

[20] En relación con este asunto, cabe explicar que la acción de tutela es un mecanismo de origen constitucional que procede en los casos en que no existen otros medios de defensa judicial para la protección de los derechos fundamentales presuntamente menoscabados, o en los que aun existiendo, éstos no resultan idóneos o eficaces para garantizar tales prerrogativas, o no cuentan con la potencialidad para evitar un perjuicio irremediable. Así entonces, cuando existe un mecanismo de defensa judicial alternativo pero acaece el primer evento, el amparo constitucional se tornaría definitivo; y por el contrario, si se presenta el segundo escenario, la eventual protección sería transitoria y estaría condicionada a que el peticionario inicie la acción judicial correspondiente dentro de un término de cuatro meses, so pena que caduquen los efectos del fallo de tutela.

[21] Cfr. Artículo 10 de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

[22] Artículo 6 ibídem.

[23] Sentencia T-1206 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[24] Constitución Política de Colombia, artículo 95. “(...) Son deberes de la persona y del ciudadano: (...) 3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales”.

[25] Sentencia T-139 de 1993, M.P. Jorge Arango Mejía. En igual sentido, ver también la sentencia T-255 de 1993, M.P. Fabio Morón Díaz.

[26] Sentencia T-1206 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[27] Para evaluar este aspecto, se debe tener en cuenta que, en todo caso, las cargas siempre deben ser “necesarias, razonables y proporcionadas. La necesidad de la carga impuesta está supeditada a que la medida sea requerida para la adecuada prestación del servicio. Lógicamente, en este aspecto la administración cuenta con un margen más o menos amplio de apreciación, pues en principio es ella quien cuenta con la información y los recursos para analizar cuáles son las necesidades del servicio y los medios disponibles para prestarlo. La razonabilidad es el juicio normativo que se tiene como resultado de una ponderación del bien jurídico que se pretende obtener o proteger, frente a aquel otro que se está sacrificando al imponer la carga respectiva. Por supuesto, este análisis debe llevarse a cabo a partir de la jerarquía establecida en la Constitución. El análisis de proporcionalidad está encaminado a garantizar que la carga no sacrifique desmedidamente los derechos, expectativas y demás intereses de quienes la deben soportar. Es decir, el sacrificio debe ser sólo el estrictamente necesario para lograr el objetivo previsto” (Sentencia T-1206 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[28] En lineamiento con esta consideración, no sobra advertir que, por ejemplo, el artículo 13 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, aprobado por la Ley 171 de 1994, establece que la población civil y las personas civiles gozan de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares, motivo por el cual aquella disposición fundamentó dicha salvaguarda en el principio de distinción entre población combatiente y no combatiente para, en concreto, disponer: (i) que la población civil como tal, ni las personas civiles, pueden ser objeto de ataque y, en esa medida, los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil son prohibidos; y (ii) que las personas civiles gozan de la referida protección, salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación.

[29] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[30] En lineamiento con esta consideración, en la sentencia T-1206 de 2001 se aclaró que “el carácter preventivo de la acción de tutela resulta precario, pues no cobija una serie de circunstancias en que el peligro resulta imponderable jurídicamente [cuando] no se presenta previamente como una amenaza de carácter inminente”. // Igualmente, “la

dificultad que enfrenta el juez de tutela para calificar como inminente un determinado peligro aumenta cuando en su ocurrencia están involucrados la voluntad de terceras personas [v.g. grupos armados ilegales] o el acontecimiento de hechos ajenos a la voluntad de las autoridades demandadas. En efecto, si bien la autoridad demandada puede tener la responsabilidad de evitar la vulneración de los derechos de las personas por parte de terceros, tampoco se puede desconocer que no son dichas autoridades [v.g. la Policía Nacional] quienes activa y directamente infligen la lesión. Ello, en ciertas circunstancias, dificulta la posibilidad que tiene el juez de tutela para calificar como inminente la ocurrencia de un hecho". // Así las cosas, "a pesar de que el juez actúe con diligencia extrema, y practique las pruebas necesarias para establecer el carácter del peligro, el término constitucional para decidir puede resultar insuficiente, pues depende de la ponderación de una serie de elementos que en ocasiones rebasan las posibilidades de investigación del juez de tutela, y por lo tanto, se ve disminuida su capacidad tuitiva en estos casos". Con todo, "la imposibilidad de determinar la actualidad y la inminencia de un peligro dentro del término de la acción de tutela no significa que éste no sea real", motivo por el cual "la prosperidad de la acción de tutela en estos casos, está supeditada a que aparezca de manera clara que la amenaza constituye un peligro inminente a la vida o la integridad personal de una persona o grupo determinable de personas, debido a la proyección actual de las circunstancias históricas de los ataques de la guerrilla en una determinada ubicación geográfica, y la situación específica en que se encuentra el demandante del amparo" (subrayas fuera del texto original).

[31] Sentencia SU-256 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. // En la misma providencia la Sala Plena explicó que aunque en principio los niños "también están obligados a actuar en forma solidaria, o, mejor todavía, deben irse formando con los conceptos propios de la solidaridad y las exigencias que la convivencia social supone, lo cierto es que debe analizarse en cada caso particular si, en virtud de sus especiales circunstancias de debilidad e indefensión, tienen la capacidad y el deber ineludible de soportar, asumir o perseverar en toda conducta que se les pida o se les imponga, independientemente de su situación actual y de los peligros que corran sus derechos fundamentales, en particular el de la vida. // Por ello, si se tiene en consideración que, por sus condiciones físicas y psicológicas y por su absoluta falta de experiencia, no puede defenderse en condiciones de igualdad como lo haría un adulto, frente a cualquier ataque -en especial si es de la gravedad de los que aquí se analizan- no es razonable exigir

a un menor que asuma el riesgo de perder su vida; sobre todo si dicho peligro puede evitarse o disminuirse; y allí se encuentra una de las más importantes responsabilidades de la sociedad y del Estado, como resulta, entre otras normas, del artículo 44 del Constitución. // El deber de solidaridad de los menores no llega hasta el punto de que éstos deban aceptar que el espacio donde desarrollan su actividad educativa se convierta en campo de batalla, quedando expuestos al fuego cruzado, si se parte de la base de que los infantes, dada su condición de indefensión, son solamente víctimas -y no están llamados a convertirse en héroes- dentro la confrontación armada”.

[32] Sentencia T-1206 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[33] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[35] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[36] M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[37] M.P. Jaime Araújo Rentería.

[38] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[39] “Un riesgo excepcional es aquel que corre un individuo o un grupo de individuos y que los expone a una situación de mayor vulnerabilidad en relación con aquella a la que están sometidas la generalidad de las personas. Esta circunstancia puede derivarse de que su vivienda, o su lugar de trabajo se encuentren ubicados dentro del radio previsiblemente afectado por un ataque guerrillero, teniendo en cuenta los medios utilizados para llevarlos a cabo” (Sentencia T-1206 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[40] Sentencia T-1206 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil

[41] Ibídem.

[42] Ibídem.

[43] En ese punto cabe reiterar lo siguiente: dado que el accionante fundamentó sus pretensiones indicando que Murindó atraviesa una grave situación de orden público que amenazan la vida y la seguridad personal de los cuatrocientos menores que estudian en el

citado plantel educativo, se requirió un informe que detallara, entre otras, ciertas circunstancias del contexto de seguridad de dicho municipio, así como la situación de seguridad de la estación de Policía y del asentamiento militar aludidos por el Personero Municipal en la acción de tutela, evaluando el riesgo que implica su localización para la población civil que reside o desarrolla sus actividades en las cercanías y, particularmente, para los estudiantes de la Institución Educativa Murindó. // Por lo anterior, el 21 de septiembre de 2018 el despacho del Magistrado Ponente recibió las pruebas enviadas por la Policía Nacional que atendieron dicho requerimiento y, como se dijo, ampliaron los elementos fácticos para calificar, con la mayor certeza posible, la naturaleza del peligro que el Personero Municipal alegó.

[44] El informe de la Policía Nacional en el que consta dicha información se encuentra incorporado en los folios 32 a 35 del cuaderno de revisión.