

Sentencia T-686/05

ACCION DE TUTELA-Procedencia por inexistencia de mecanismos ordinarios de protección inmediata eficaces

DERECHO A LA VIDA-Protección especial de personero amenazado

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Concepto

DERECHO A LA VIDA-Protección por el Estado

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Riesgos especiales que deben asumir los ciudadanos

En ciertos casos se exige como carga ciudadana fundada en el principio de solidaridad social, que las personas asuman ciertos riesgos especiales, por fuera de los mínimos u ordinarios que se predicen para toda la comunidad. Dichos riesgos por lo general tienen su origen en dos tipos de contingencias, por una parte, en aquéllas que se derivan de la convivencia en sociedad, por ejemplo, cuando para asegurar la defensa de una población es indispensable instalar una estación de policía, que por la situación interna de conflicto armado que vive el país, puede exponer a determinados riesgos a los vecinos de dichas construcciones; y por la otra, en aquéllas que subyacen a la prestación de los servicios públicos, ya sea en relación con las personas que se benefician de los mismos, o frente a las personas encargadas de su prestación, es decir, los servidores públicos.

SERVIDOR PUBLICO-Riesgo extraordinario cuando éste se individualiza

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

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Elementos objetivos y subjetivos que se deben valorar para determinar el riesgo

Referencia: expediente T-795791

Accionante: Humberto Elías Arismendy Cuadros.

Demandado: Mesa Directiva del Concejo Municipal de Hispania.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., treinta (30) de junio de dos mil cinco (2005).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente,

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Andes (Antioquia), en relación con la acción de amparo constitucional promovida por Humberto Elías Arismendy Cuadros contra la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Hispania.

I. ANTECEDENTES.

1. La solicitud.

El accionante Humberto Elías Arismendy Cuadros, en calidad de Personero del municipio de Hispania, interpuso acción de tutela para que le sean protegidos sus derechos fundamentales a la vida, al trabajo, a la integridad física, a la igualdad y a la dignidad humana; que -según afirma- están siendo vulnerados por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de la citada entidad territorial, pues no obstante conocer las graves amenazas en su contra, se negó injustificadamente a autorizar su reubicación laboral, temporal e indefinida, en la cabecera de otro municipio, a fin de permitirle adelantar desde allí el ejercicio de sus funciones.

1. Demanda y pretensiones.

1. El señor Humberto Elías Arismendy Cuadros fue elegido Personero del municipio de Hispania, para el período comprendido entre el primero (1º) de marzo de 2001 y el veintiocho (28) de febrero de 2004.

1. Tras graves amenazas contra su vida, el día 31 de enero de 2003, decidió trasladarse del municipio de Hispania hacia la ciudad de Medellín.

1. Ese mismo día envió una solicitud al Concejo Municipal de Hispania para que, por motivo de su desplazamiento forzoso, le permitiera ejercer sus funciones como personero del citado municipio, en las oficinas de la personería de Medellín¹.

1. Al guardar el Concejo Municipal de Hispania silencio acerca de la petición formulada, el señor Arismendy Cuadros decidió el día 5 de febrero de 2003, volver a impetrar la misma petición, esperando, esta vez, una respuesta oportuna frente a la misma².

1. Un día después, esto es, el 6 de febrero de 2003, la Mesa Directiva del Concejo Municipal respondió la solicitud aduciendo que, ante la falta de motivación de las causas que amenazaban su seguridad, no podía ausentarse del lugar en donde debía ejercer sus funciones, convocándolo para que regresara cuando antes al municipio de Hispania³.

1. Dada la negativa de la Mesa Directiva del citado Concejo Municipal, el señor Arismendy Cuadros decidió mediante escrito del 7 de febrero de 2003, insistir en que las amenazas contra su vida eran argumentos suficientes para ausentarse del lugar de trabajo, reiterando que ante el carácter grave de su situación, se le debería permitir el ejercicio de sus funciones desde la ciudad de Medellín de “manera temporal y por tiempo indefinido”⁴.

1. La Mesa Directiva del Concejo Municipal de Hispania, con fecha 10 de febrero de 2003, contestó al citado requerimiento, por una parte, exigiéndole al demandante mayor precisión en cuanto al alcance de los términos “temporal y por tiempo indefinido”, y por la otra, solicitándole acreditar como “argumentos suficientes”, las constancias escritas en donde consten las denuncias de su situación de peligro ante las autoridades competentes⁵.

1. El Departamento de Policía de Antioquia, Subcomando Operativo, mediante oficio del 26 de marzo de 2003, dejó expresa constancia acerca de la existencia de serios indicios de amenaza contra la vida del personero, por un grupo armado al margen de la ley⁶.

1. El 15 de abril de 2003, la citada Mesa Directiva le informó al accionante que si bien el día 7 de febrero del mismo año, el Concejo Municipal por mayoría de sus miembros había autorizado su petición consistente en ejercer sus funciones desde el municipio de Medellín (Acta No. 004), dicha decisión carecía de efectos vinculantes, pues a quien le corresponde aprobar los traslados o las licencias temporales es precisamente a la Mesa Directiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 8-7 del Reglamento Interno de dicha Corporación⁷.

1. Un día después, sin mediar decisión alguna en relación con su petición, la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Hispania, le solicitó al señor Arismendy Cuadros definir su situación, esto es, “o continuar laborando en la Personería Municipal o renunciar a dicho cargo”⁸.

1. En respuesta a la anterior comunicación, el 2 de mayo de 2003, el accionante manifestó que debe dársele cumplimiento al Acta No. 004 del 7 de febrero de 2003, en la cual se le dio autorización para ejercer sus funciones desde Medellín.

En dicho escrito, se puso en conocimiento de la Mesa Directiva, la denuncia formulada ante la Fiscalía General de la Nación el día 30 de abril de 2003, y además, copias de las

comunicaciones remitidas al Ministro del Interior y de Justicia, al Secretario de Gobierno de Antioquia, al Director del Departamento de Policía del mismo departamento y al Director Seccional del DAS de Medellín, informando acerca de su situación de peligro.

1. Por solicitud de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Hispania, el día 13 de mayo de 2003, el Departamento de Policía de Antioquia, Comando de Distrito No. 11 de Andes, informó a dicha Corporación que:

“De acuerdo a lo solicitado en su oficio sin número de fecha 07 de mayo de 2003, me permito informar al señor Presidente del Honorable Concejo Municipal de Hispania, que el Doctor HUMBERTO ELIAS ARISMENDY CUADROS, Personero del Municipio de Hispania, en la actualidad cuenta con servicio de escolta policial en la ciudad de Medellín, ya que la Procuraduría Regional de Antioquia, solicitó prestarle el servicio de protección al citado personero.

El comando del Departamento de Policía de Antioquia, en aras de proteger la vida e integridad le asignó al señor Subintendente FABIO LEÓN MARÍN ZAPATA, como su escolta personal y cuando el funcionario decida retornar a ejercer sus funciones en el Municipio de Hispania, la Policía Nacional le brindará la seguridad en la zona urbana del Municipio de acuerdo con lo manifestado por el Comando del Departamento de Policía de Antioquia en el oficio 0658 del 120503 del cual le anexo copia.

Así mismo mediante instructivo No. 0131 de fecha 12 de febrero de 2003, emanado del Subcomando Operativo del Departamento de Policía de Antioquia, del cual le anexo copia, se asigna al señor Comandante de Estación de Hispania como responsable de la seguridad del señor personero en el casco urbano (sic) quien entre otras cosas deberá nombrar para la prestación del servicio de escolta del señor personero un policial idóneo”9.

1. El 19 de mayo de 2003, la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Hispania, invocando el anterior pronunciamiento policial, le comunicó al señor Arismendy que en beneficio de la comunidad debía regresar inmediata-mente a desempeñar sus funciones dentro del

municipio de Hispania.

2.14. Los hechos anteriormente relacionados, en opinión del demandante, demuestran la falta de diligencia de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Hispania, en adoptar una verdadera solución al problema de seguridad que frente a su vida e integridad personal se ha planteado.

Considera que la actitud asumida por dicha entidad pública se aparta por completo de las medidas de protección que en casos similares se han ordenado por la jurisprudencia constitucional frente a personas amenazadas, pues en lugar de reconocer el derecho que le asiste a ser trasladado de sede, tan sólo se insiste en que debe retornar inmediatamente al municipio de Hispania, so pena de ser retirado del servicio.

Afirma que cumplió con todas las exigencias requeridas por la Mesa Directiva para obtener la orden de traslado, y que, pese a eso, desconoce las razones que motivan a dicha autoridad para negar su reconocimiento, cuando el mismo Concejo Municipal por votación mayoritaria consideró viable su petición. A su juicio, la única razón que explica el comportamiento de la Mesa Directiva, es la enemistad política creada en su contra por las denuncias realizadas en ejercicio de su cargo.

Finalmente, sostiene que las medidas de seguridad ofrecidas en el municipio de Hispania son escasas frente a la inmanencia de una afectación a sus derechos fundamentales, pues la estación de policía del citado municipio, carece de personal calificado y de los instrumentos necesarios para otorgar una debida protección.

2.15. Con fundamento en lo expuesto, en el escrito de demanda, se formulan las siguientes pretensiones:

“PRIMERO. Tutelar los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y al trabajo en condiciones dignas, y demás que [se] consideren vulnerados que estén consagrados en la Constitución Nacional y protegidos en reiteradas oportunidades por la Honorable Corte Constitucional.

SEGUNDO. Como consecuencia de la anterior, respetuosamente solicito se sirva ordenar a la parte demandada que en un término de 48 horas, o en el que el señor juez estime

conveniente de acuerdo a las razones de hecho y de derecho anteriormente expuestas, se ordene a la Mesa Directiva del Honorable Concejo Municipal de Hispania, Antioquia, conceder la autorización para atender de manera temporal e indefinida desde la sede temporal para personeros desplazados por la violencia, de la personería de Medellín”.

3. Oposición a la demanda de tutela.

1. La Mesa Directiva del Concejo Municipal de Hispania dice haber tenido conocimiento de las amenazas de que fue víctima el Personero, por medio de las comunicaciones que éste mismo allegó, sin que las mismas se encontraran debidamente acompañadas de las denuncias ante los organismos competentes que acreditaran la veracidad de sus afirmaciones. Fue tan sólo hasta el 30 de abril de 2003 que se recibió constancia de tales denuncias, lo que demuestra que dicho funcionario no siguió el conducto regular para retirarse de su cargo.

1. Considera que en virtud de su negativa a reconocer el traslado, no se está vulnerando el derecho a la vida del accionante, puesto que se ha consultado a la fuerza pública (Comando de Policía de Antioquia y Comando de Policía de Andes) quienes manifiestan su capacidad para darle protección al señor Arismendy Cuadros, incluso en el municipio de Hispania.

1. Enseguida enuncia puntualmente las funciones del Personero, para enfatizar que la buena prestación del servicio exige su presencia física en el municipio, principalmente cuando los cuerpos de seguridad del Estado están garantizando su seguridad en el casco urbano de la citada entidad territorial.

1. Sostiene que el señalamiento de la posibilidad de renunciar a su cargo, tan sólo tuvo ocurrencia dentro de la presentación de las distintas alternativas para solucionar la situación del accionante, sin que, en momento alguno, se le haya conminado para tomar una determinación en dicho sentido.

1. Para concluir manifiesta que: “Ninguna persona está libre de ser amenazada en este país, de eso debe ser consciente cualquier servidor público, pero no por el hecho de recibir simples amenazas se puede justificar el abandono de las funciones que hemos prometido cumplir, máxime cuando, los organismos de Estado de quienes reclamamos protección, nos la están garantizando”.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN.

1. Primera instancia

El Juzgado Promiscuo Municipal de Hispania (Antioquia), en sentencia del diecinueve (19) de junio de dos mil tres (2003), concedió el amparo impetrado, con fundamento en las siguientes razones:

- En opinión del juez de instancia, ante la dificultad de establecer la veracidad de las amenazas relacionadas por el accionante, es deber de la autoridad judicial tener a las mismas como ciertas, en virtud del acatamiento a los mandatos normativos derivados del principio constitucional de buena fe (C.P. art. 83).
- Desde esta perspectiva, considera que la decisión de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Hispania, por virtud de la cual pretende que el accionante regrese a prestar sus servicios desde las instalaciones del citado municipio, pone en peligro sus derechos a la vida y a la integridad personal, pues lo somete a la posibilidad real de que las amenazas en su contra se perpetren.
- Manifiesta que pese a los compromisos asumidos por las autoridades de policía del municipio, ellas no están en condiciones de asegurar la defensa de los derechos fundamentales del Personero amenazado, ya que carecen del personal calificado y de los instrumentos necesarios para el efecto.
- El a-quo considera que si bien la comunidad puede verse afectada porque el personero despacha a distancia del municipio, lo cierto es que de conformidad con el Texto Constitucional, el derecho a la vida prevalece sobre cualquier consideración de eficiencia en el desarrollo de la función pública (C.P. arts. 5 y 11), razón por la cual no puede la Mesa

Directiva accionada obligar al señor Arismendy Cuadros a exponer injustificadamente su vida, al imponerle la exigencia de regresar al municipio de Hispania.

- Finalmente, concluye que: “es indudable que la Mesa Directiva del Concejo le ha dicho al personero que regrese a despachar desde Hispania o que renuncie, situación que a todas luces es inhumana porque lo presiona para que venga a exponer su vida en este municipio o para que renuncie. Como ser humano no se le debe hacer tal exigencia, pues no es digno de una persona un trabajo en esas condiciones de zozobra. Esto indica que se le debe proteger la dignidad humana y el trabajo en condiciones dignas // Para protegerle (...) sus derechos fundamentales amenazados como la vida, la integridad personal, la dignidad humana y el trabajo en condiciones dignas, indudablemente lo que hay que hacer es autorizarlo para que desempeñe, temporalmente y en forma indefinida, sus funciones desde la oficina donde lo está haciendo, es decir, desde la Personería de Medellín, pero esa autorización debe otorgarla la Mesa Directiva del Concejo Municipal, entidad ésta a la cual mediante este fallo de tutela se le ordenará que expida el acto administrativo correspondiente en el término de diez (10) días hábiles judiciales, contados a partir del día siguiente a la notificación. // La autorización durará el tiempo que permanezcan los motivos que dieron lugar al desplazamiento forzado del actor, o sea que si se llegará a demostrar la falsedad de ellos o su cesación podrá la Mesa Directiva del Concejo tomar las determinaciones que estime pertinentes”.

La decisión del Juzgado Promiscuo Municipal de Hispania fue impugnada por la parte demandada con fundamento en las siguientes razones:

- Inicialmente considera que toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso y no, como sucedió en este caso, en una aplicación indebida del principio constitucional de buena fe.

- Se desconoce a través de la orden de amparo proferida, que las condiciones de seguridad que actualmente ofrece la Policía Nacional pueden variar, impidiendo bajo dicha circunstancia, que la Mesa Directiva le pueda exigir al Personero amenazado que regrese a su lugar de trabajo.

- Para concluir, manifiesta que: “disponer que se le conceda la autorización hasta que se demuestre la falsedad de las amenazas, pone a la Mesa Directiva del Concejo, en un asunto de imposible probanza, ya que siempre estarán de por medio las afirmaciones del Personero; lo cual de paso está sentando un precedente desafortunado, cuando basta para conceder la autorización de cambio de sede, el simple hecho de manifestar que recibió amenazas un servidor público, para que se le conceda la autorización. Creemos que en todo caso, para conceder o no la autorización, debe considerarse la gravedad y seriedad de las supuestas amenazas, porque de lo contrario se estaría dando carta blanca, para que los funcionarios públicos, con su sola afirmación de recibir amenazas, tengan que ser cambiados de sede, en perjuicio, muchas veces, de la comunidad que requiere sus servicios”.

1. Segunda instancia.

El Juzgado Primero Penal del Circuito de Andes (Antioquia), en sentencia del cinco (5) de agosto de dos mil tres (2003), revocó el fallo impugnado considerando que tanto los personeros municipales, como los jueces o los fiscales, son funcionarios del Estado sometidos por razón de su servicio a actividades que envuelven un peligro inherente. De donde resulta que ante la falta de una prueba sumaria que acredite la existencia de amenazas en contra del accionante, y dado que las mismas no tienen -en principio- una relación de conexidad material con el ejercicio de sus funciones, no es procedente conceder la orden de traslado, mas aun cuando la situación de seguridad del país ha mejorado ostensiblemente en gran parte del territorio nacional. Así las cosas, el a-quo modificó la orden concedida, en el sentido de ordenarle a “Mesa Directiva del Concejo que reestudie la situación del accionante a la luz de la situación de orden público actual, es decir, al momento posterior a la notificación de esta tutela”.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Competencia

1. A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con lo

previsto en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Derechos constitucionales violados o amenazados.

2. El accionante solicita la protección de sus derechos fundamentales a la vida, al trabajo, a la integridad física, a la igualdad y a la dignidad humana.

Problema jurídico.

3. A partir de las circunstancias fácticas que dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela y de las decisiones adoptadas en las respectivas instancias judiciales, en esta oportunidad le corresponde a la Corte resolver los siguientes problemas jurídicos:

* Si la acción de tutela procede en aquellos casos en donde el derecho a la vida no ha sido protegido por una autoridad administrativa, como lo es, en este caso, la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Hispania, pese a que la decisión de esta última puede ser impugnada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

* Si la decisión adoptada por dicha Mesa Directiva, de negar el traslado del actor al municipio de Medellín, desconoce el deber estatal de proteger el derecho a la vida, de quien promueve la solicitud de amparo constitucional con fundamento en la existencia de amenazas en su contra.

Reiteración de jurisprudencia en relación con la procedencia de la acción de tutela en caso de amenaza de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal.

4. La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido desde la sentencia T-003 de 1992¹⁰, que el carácter subsidiario de la acción de tutela no limita su margen de acción cuando los otros medios de defensa judicial con los que cuentan los accionantes resultan insuficientes o ineficaces para otorgar un amparo integral o para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

En este sentido, como lo ha reconocido la Corte Constitucional en numerosas providencias, la

regla general según la cual no procede la tutela cuando existen otros medios de defensa judicial tiene excepción cuando se trata de conceder una protección transitoria para evitar un perjuicio irremediable, o cuando es oportuno otorgar un amparo definitivo en atención a que el procedimiento de carácter formal previsto en la legislación no resulta idóneo para la protección cierta y efectiva del derecho violado o amenazado, atendiendo -claro está- a las circunstancias en medio de las cuales la violación del derecho tiene lugar. Esta interpretación surge de lo consagrado en el numeral 1º del art. 6º del Decreto 2591 de 1991 que, al referirse sobre la procedencia de la acción de tutela, establece que:

“La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.”

Así lo sostuvo esta Corporación en sentencia SU-961 de 1999¹¹, al considerar que: “...en cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria. La segunda posibilidad, es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de manera integral...”, en este caso, es procedente conceder la tutela de manera directa, como mecanismo eficaz e idóneo de protección de los derechos fundamentales.

5. Respecto de la ineficacia de los otros medios de defensa judicial, esta Corporación ha considerado que en los casos donde se demuestre que las amenazas existentes contra el derecho a la vida representan un peligro inminente para el ciudadano, el amparo estatal debe ser inmediato si dichos mecanismos no revisten las características de idoneidad y eficacia indispensables para proteger el derecho fundamental¹².

En el presente caso, frente a la decisión de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Hispania, de negarse a reconocer la reubicación del accionante con ocasión de la existencia de amenazas en su contra por parte de grupos armados al margen de la ley, no podría en principio el juez de tutela intervenir en dicho asunto, pues se trata de una materia asignada al control de la justicia administrativa a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (C.C.A. art. 85). Con todo, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que cuando la defensa de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal resulte inaplazable e imperativa, a partir de la existencia de amenazas que representen un grado efectivo de evidencia fáctica que demuestre la posibilidad de su ocurrencia, no puede exigirse a los accionantes acudir ante la jurisdicción de lo Contencioso, en atención a la necesidad inaplazable de defender la primacía de los derechos fundamentales y, a su vez, de preservar la supremacía del Texto Constitucional (C.P. arts. 2, 4 y 5)¹³.

Ello ocurre, a juicio de esta Corporación, básicamente por las siguientes razones: Por una parte, porque no resulta proporcional ni razonable someter a una persona a la eventualidad de la ocurrencia de las amenazas en su contra mientras se tramita un proceso ordinario ante la justicia administrativa; y por la otra, porque la eventual declaratoria de nulidad del acto administrativo mediante el cual se negó la reubicación, no representa una solución inmediata al problema que se plantea, pues por su propia naturaleza jurídica dicha decisión no está diseñada para ordenar la protección del derecho a la vida en los términos en que constitucionalmente resulta exigible, sino que su propósito es preservar el control de legalidad sobre las motivaciones de hecho y derecho que fundamentan dicho acto administrativo¹⁴.

6. En este orden de ideas, como quiera que en el presente caso está de por medio la protección de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal del accionante, y la misma resulta inaplazable e imperativa dada la gravedad de las amenazas reconocidas en su contra como lo han ratificado la Personería de Medellín¹⁵, el Concejo Municipal de Hispania¹⁶ y el Departamento de Policía de Antioquia¹⁷, es claro que la acción contenciosa no resulta idónea y eficaz para preservar su defensa, y por lo mismo, no está llamada a sustituir a la acción de amparo constitucional. Por consiguiente, es obligación del juez de tutela entrar a evaluar la amenaza alegada con el fin de ordenar a quien corresponda, de ser necesario, que adopte en forma inmediata las medidas pertinentes para evitar la vulneración de los mismos.

Los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal. Los distintos niveles de riesgo.

7. La primacía e inviolabilidad de la vida se concibe en el Texto Constitucional como un principio, valor y derecho fundamental, la razón principal para que ello ocurra se funda en su importancia para asegurar el goce efectivo del resto de derechos y libertades reconocidas a las personas en la Constitución Política. Así lo ha establecido esta Corporación, entre otras, en la sentencia T-102 de 1993¹⁸, al sostener que: “la vida constituye la base para el ejercicio de los demás derechos. Es decir, la vida misma es el presupuesto indispensable para que haya titularidad de derechos y obligaciones.”

Doctrina que ha sido posteriormente reiterada, por ejemplo, en sentencia T-823 de 2002¹⁹, en dicha oportunidad, se dijo por parte de esta Corporación que: “[E]l derecho a la vida constituye un valor superior e inviolable que se funda en un presupuesto ontológico para el goce y la ejecución de los demás derechos de carácter fundamental, y así lo han reconocido varios instrumentos internacionales de derechos fundamentales²⁰. De esta manera, dicho derecho se estructura como el primero de los derechos fundamentales, poniendo de presente que sólo basta existir para ser titular del mismo”.

8. Como derecho fundamental de regulación positiva, el inciso 2° del artículo 2° de la Constitución Política, consagra el deber de las autoridades públicas de proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia. A la vez que el artículo 5° del mismo Texto Superior, le otorga al derecho a la vida la connotación de inalienable y le asigna primacía constitucional. Finalmente, los artículos 11, 12 y 17 de la Carta Política le reconocen a la vida su condición de derecho fundamental, a la vez que convocan a todas las autoridades públicas a actuar con eficiencia y firmeza en su debida protección.

Dentro del desarrollo que del derecho fundamental a la vida ha realizado la jurisprudencia constitucional, se destaca el estudio acerca del carácter vinculante que para el Estado se deduce de sus dos ámbitos de protección, esto es, que se trata de un derecho que debe respetarse y debe protegerse²¹. Conforme a lo anterior, por una parte, las autoridades públicas están obligadas a abstenerse de ejecutar actos que vulneren el derecho a la vida y, por la otra, a evitar que terceras personas por cualquier motivo lo desconozcan.

Este segundo ámbito de protección, se refiere entonces al deber que le asiste a las

autoridades públicas de asegurar o garantizar el respeto del derecho a la vida por parte de terceros. Dicho deber no constituye una simple manifestación retórica de tipo formal, sino por el contrario, una declaración categórica e imperativa para el Estado, por virtud de la cual se le asigna una obligación positiva consistente en actuar con eficiencia y celeridad en su labor de defensa y cuidado de este derecho fundamental. Así las cosas, esta Corporación ha sostenido que: “el Estado debe responder a las demandas de atención de manera cierta y efectiva, pues ante la amenaza que se tiende sobre la existencia y tranquilidad de individuos o grupos que habitan zonas de confrontación o que desarrollan actividades de riesgo en los términos del conflicto, es inexcusable que el Estado pretenda cumplir con sus deberes limitándose a señalar su imposibilidad para prestar la ayuda requerida”²².

Dicha circunstancia condujo al reconocimiento por parte de esta Corporación de la seguridad personal como un derecho fundamental de todas las personas, y así lo estableció en la sentencia T-719 de 2003²³, al derivar su existencia del principio de igualdad de las cargas públicas y del principio de justicia y equidad. En sus propias palabras, la Corte manifestó que:

“Con base en los mandatos constitucionales e internacionales indicados abajo, y el desarrollo jurisprudencial que ha tenido la protección de la seguridad de las personas en nuestro ordenamiento, según se reseña más adelante, para la Sala resulta claro que la seguridad personal, en el contexto colombiano, es un derecho fundamental de los individuos. Con base en él, pueden exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar. (...)”

El derecho a la seguridad personal, en ese contexto, es aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida, el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades por el Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad”.

9. Por virtud de lo expuesto en la Constitución Política, es claro que la obligación positiva que asume el Estado de asegurar a todas las personas residentes en Colombia la preservación de sus derechos a la vida y a la integridad física, como manifestación expresa del derecho fundamental a la seguridad personal, no se encuentra dentro de la clasificación moderna de las obligaciones como una obligación de resultado sino de medio, por virtud de la cual son llamadas las distintas autoridades públicas a establecer las medidas de salvaguarda que dentro de los conceptos de razonabilidad y proporcionalidad resulten pertinentes, a fin de evitar la lesión o amenaza de los citados derechos fundamentales. A este respecto, en materia de responsabilidad extracontractual del Estado por su actuar antijurídico, el Consejo de Estado, en relación con estos temas, ha dicho que:

“Al definir la Sala que en el sub-lite no se dio la falla del servicio, reitera la pauta jurisprudencial que fijó en sentencia de 4 de agosto de 1988, expediente No. 5121, actores: Ernestina Almario y otros, Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta, en la cual se lee:

Pero sobre esa circunstancia particular del caso la muerte posterior de los referidos ciudadanos, no puede montarse la falla del servicio, pues ésta, como lo enseña Jean Rivero, ‘... es un incumplimiento en el funcionamiento normal del servicio, que incube a uno o a varios agentes de la administración, pero no imputable a ellos personalmente ...’ (Derecho Administrativo. Novena Edición. Caracas. 1984. Pág. 303). Ese incumplimiento, prosigue el ilustre tratadista, debe examinarse a la luz del nivel medio que se espera del servicio ... variable según su misión y según las circunstancias ... estructurándose la falla, cuando éste se presta por debajo de ese nivel. Por todo ello, concluye, el juez debe apreciarla sin referencia a una norma abstracta, pero sí preguntándose ... lo que en ese caso debía esperarse del servicio, teniendo en cuenta la dificultad más o menos grande de su misión, de las circunstancias de tiempo (períodos de paz, momentos de crisis), de lugar, de los recursos de que disponía el servicio en personal y en material, etc. De ello resulta que la NOCIÓN DE FALTA DE SERVICIO TIENE UN CARÁCTER RELATIVO, PUDIENDO EL MISMO HECHO SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS, SER REPUTADO COMO CULPOSO O COMO NO CULPOSO.’ (Obra citada. Págs. 304 y ss). (Subraya la Sala).

Aplicada la anterior filosofía jurídica, al caso en comento, la Sala encuentra que estudiadas las circunstancias en que ocurrieron los hechos, no puede predicarse que el servicio de policía no funcionó o que funcionó mal. A la luz de la lógica de lo razonable, no puede

pretenderse que el Estado tenga al lado de cada ciudadano, o de sus bienes, un agente del orden para que preste atención inmediata que las circunstancias de momento demandan. (...)”²⁴.

Dicha obligación concreta que se predica del Estado y de sus autoridades sirvió de fundamento a la Corte para ordenar, frente a un caso similar al que ahora se plantea, la protección al derecho a la vida de una docente quien por razones relacionadas con su actividad, venía recibiendo amenazas por parte de un grupo armado al margen de la ley sin que las autoridades competentes realizaran las acciones pertinentes para su debida protección. Al respecto se afirmó:

“A juicio de esta Corte, en estos específicos casos, es deber de la administración provocar la reunión y el acopio de los documentos que en las distintas instancias de la misma se deben producir para decidir la reubicación; además, también es deber de la administración actuar con celeridad para que la amenaza al derecho a la vida no siga perturbando la actividad del educador y para que los compromisos laborales con la administración no sean obstáculo en la protección del derecho a la vida de éste. En realidad, la situación en la que se amenaza violar el derecho constitucional a la vida de la peticionaria no es creada por la autoridad pública, ni es atribuible a la voluntad positiva de aquella o de algún funcionario siquiera de modo remoto; por lo contrario, se trata de la existencia de un elemento de derecho público y de naturaleza administrativa que favorece la protección inmediata del derecho constitucional fundamental a la vida y a la integridad personal de los educadores amenazados (Decreto Reglamentario No. 1645 de 1992); lo que sucede es que por la falta de celeridad de la administración en la actuación que le corresponde, y por virtud de la interpretación rígida y desfavorable que se aplica en aquellos casos de reubicación de educadores amenazados, se agrava la situación de amenaza de violación de tan importante derecho constitucional, lo cual justifica y hace necesaria la intervención del juez de tutela de estos derechos.”²⁵

Que las autoridades estatales tengan en los términos anteriormente expuestos, una obligación positiva de protección derivada del derecho fundamental a la seguridad personal, implica para el juez constitucional que es indiferente quien es el sujeto que con sus actuaciones amenaza los derechos a la vida o a la integridad personal, pues dicha obligación resulta exigible independientemente del sujeto o de la autoridad a quien se le endilga la violación. En efecto, que la actuación ilícita provenga de la delincuencia común, de grupos

armados al margen de la ley o incluso del propio Estado, no tiene trascendencia para efectos de ordenar la protección del derecho fundamental del ciudadano, pues como se resaltó en la Sentencia T-1026 de 2002²⁶, “la solicitud de amparo por vía de la acción de tutela no busca declarar responsabilidades individuales por hechos punibles, ni declarar la responsabilidad patrimonial por los daños antijurídicos generados con la actuación, así como tampoco establecer la responsabilidad disciplinaria de un servidor público. Teniendo en cuenta la naturaleza de la acción de tutela, la finalidad del amparo es salvaguardar el derecho a la vida exigiendo la protección estatal conforme a lo establecido en los artículos 2, 5 y 11 de la Carta Política”.

10. Ahora bien, en cierto casos se exige como carga ciudadana fundada en el principio de solidaridad social (C.P. art. 95.2), que las personas asuman ciertos riesgos especiales, por fuera de los mínimos u ordinarios que se predicen para toda la comunidad. Dichos riesgos por lo general tienen su origen en dos tipos de contingencias, por una parte, en aquéllas que se derivan de la convivencia en sociedad, por ejemplo, cuando para asegurar la defensa de una población es indispensable instalar una estación de policía, que por la situación interna de conflicto armado que vive el país, puede exponer a determinados riesgos a los vecinos de dichas construcciones²⁷; y por la otra, en aquéllas que subyacen a la prestación de los servicios públicos, ya sea en relación con las personas que se benefician de los mismos²⁸, o frente a las personas encargadas de su prestación, es decir, los servidores públicos.

En relación con esta última contingencia, la jurisprudencia de la Corte ha reconocido que el ejercicio de algunas de las funciones que le corresponden desarrollar al Estado, envuelven un mayor nivel de riesgo que el requerido para adelantar las actividades que normalmente llevan a cabo los particulares. Ese nivel especial de riesgo, por lo general, se agrava en virtud del acatamiento del principio de continuidad en la prestación de los servicios públicos, pues es evidente que ninguna autoridad del Estado puede dejar de cumplir sus funciones, por la existencia de una amenaza contra la institucionalidad que representan. Ello ocurre, en la mayoría de los casos, en tratándose de funcionarios cuya función es la instrucción de procesos penales, de los agentes de seguridad o incluso, de los miembros de las Fuerza Pública²⁹.

Así las cosas, siempre que la existencia del riesgo que envuelve el ejercicio de una función pública, no logre individualizarse frente al servidor en particular, no es posible alegar la

existencia de un riesgo extraordinario o por fuera de la generalidad de las amenazas que, comúnmente, debe soportar un funcionario por el hecho de prestar un servicio que envuelve un riesgo especial en su ejecución.

En este contexto, en sentencia T-383 de 2001³⁰, la Corte al pronunciarse sobre el traslado de un docente por razón de la complejidad de la zona a donde debía prestar su servicio, consideró que no constituye un motivo suficiente para desintegrar la estructura educativa de una localidad del territorio, el hecho de desempeñar la labor docente en una zona de alta conflictividad, mientras no existiera una amenaza individualizada que generara un peligro inminente para el accionante. En sus propias palabras, la Corte sostuvo que:

“Constituye una finalidad del Estado Social de Derecho garantizar que la cobertura del servicio público de educación de los niños tenga un alcance total sin que se pueda disminuir por el supuesto riesgo que presenta un determinado lugar. Considerar que el traslado es procedente ante la simple evocación de un riesgo posible, sin que exista una prueba fehaciente de su inminencia, llevaría a la imposibilidad de que los niños recibieran este servicio. Esta circunstancia de inseguridad fácilmente podría alegarse por todos los docentes que prestando sus servicios en sectores rurales o urbanos de riesgo, se encuentran en igualdad de condiciones, lo que paralizaría la prestación del servicio.”

Finalmente, si bien los servidores públicos por razón de sus funciones pueden estar sometidos a riesgos especiales, no por ello se les puede exigir conductas heroicas frente a la integridad de sus derechos fundamentales, de donde resulta que siempre que las cargas que deban asumir por razón de sus funciones envuelvan exigencias innecesarias, órdenes desproporcionadas o requerimientos irrazonables, el deber de solidaridad que están llamados a cumplir debe ceder a su favor, permitiéndoles reclamar de las autoridades competentes las medidas imprescindibles para la preservación de sus derechos, y en especial, del derecho fundamental a la seguridad personal.

En sentencia T-120 de 1997³¹, la Corte sobre esta situación de carácter excepcional, manifestó lo siguiente:

“si no se hubieran producido los hechos que llevaron a los demandantes a ser amenazados de muerte por un grupo irregularmente armado de esa región, sería claro que, al ordenarles retornar a Chigorodó, el ISS se estaría limitando, como aduce su Director, a reclamar de ellos

la colaboración y solidaridad requeridas para atender la salud de todas las comunidades residentes en el territorio nacional. Pero esos hechos se produjeron -ninguno de los medios probatorios que los acreditan fueron controvertidos-, y han de tenerse en cuenta para decidir si, luego de ocurrir, el ISS impone a los actores una carga injustificada cuando les ordena volver a sus anteriores sitios de trabajo.

Ninguno de los jueces de instancia puso en duda la gravedad del riesgo que corre la vida de los actores en caso de regresar a Urabá, y no puede afirmarse que deban exponerse a él en razón de su profesión o de su vinculación al ISS, puesto que no ejercen aquella como militares en servicio activo, y el ISS no hace parte de las dependencias de Sanidad de las Fuerzas Armadas. El Instituto de los Seguros Sociales no puede exigir a sus empleados que arriesguen la vida en aras del cumplimiento de su deber profesional, en condiciones de peligro como las que encontrarían los actores en Chigorodó, pues su deber es proteger a todas las personas en su vida, y los empleados del Instituto no están exceptuados de ese deber, ni ha sido menguada su titularidad de los derechos fundamentales implicados por norma alguna.

Una vez establecido que procedía la acción de tutela instaurada por los actores en contra del ISS, y que la actuación de esta entidad sí constituye una amenaza injusta en contra de los derechos a la vida e integridad personal de los demandantes, queda pendiente la consideración de la orden que debe proferir el juez de tutela para restablecer la plena eficacia de los derechos vulnerados”³².

En consecuencia, sólo en aquellos casos en donde las amenazas contra la vida de los funcionarios públicos sean inminentes, y las mismas superen el nivel normal, razonable y proporcional de los riesgos que se asumen como carga pública por razón del servicio, es posible concluir que los derechos fundamentales a la seguridad personal, a la vida y a la integridad física de dichos servidores se encuentran en peligro, siendo procedente conceder el amparo inmediato y definitivo de sus derechos a través de la acción de tutela.

Categorías de riesgo para adoptar medidas especiales de protección.

En relación con esta problemática, la jurisprudencia reciente de esta Corporación, ha identificado varias herramientas conceptuales que resultan idóneas para comprobar el nivel de riesgo al que se encuentra sometido un ciudadano y, de acuerdo a ello, tomar las medidas

que sean necesarias para defender sus derechos, según la siguiente clasificación³³:

* Nivel de riesgo mínimo u ordinario. En este nivel se encuentran todas las personas, por el sólo hecho de existir. Los riesgos a los que se enfrentan son la muerte y las enfermedades.

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

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

(i) Debe ser específico, excepcional e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico.

(ii) Debe ser concreto, o lo que es lo mismo, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas.

(iii) Debe estar presente, esto es, que no resulte ni remoto ni eventual.

(iv) Debe ser importante, o en otras palabras, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor.

(v) Debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por

lo cual no puede ser improbable.

(vi) Debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso.

(vii) Debe ser desproporcionado, esto es, que no resulte acorde con los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

Cuando concurren las características anteriores, la persona se encuentra sometida a un riesgo extraordinario que no tiene el deber jurídico de soportar, razón por la cual puede invocar del Estado una protección especial, a fin de salvaguardar la integridad de los derechos fundamentales amenazados.

* Nivel de riesgo extremo. Este es el nivel de riesgo más alto. En esta categoría también se ponen en peligro derechos fundamentales como la seguridad personal, la vida y la integridad física. Para que el individuo en este nivel pueda obtener una protección especial por parte del Estado, el riesgo debe reunir las características indicadas en relación con el nivel anterior y, además, debe ser grave e inminente. Es grave cuando el riesgo acarrea un peligro de tal trascendencia e importancia que compromete seriamente el goce y disfrute de un derecho. Es inminente cuando existe evidencia fáctica que demuestra que, de no protegerse el derecho, se seguiría en corto tiempo un daño o menoscabo irreversible e irreparable sobre el mismo, que exige y justifica la adopción de medidas inmediatas. Así las cosas, el riesgo extremo es aquel del que puede predicarse que en cualquier instante, la amenaza a un bien jurídico puede generar consecuencias perdurables para la víctima.

12. Conforme a lo anterior, se concluye que las autoridades gozan de plena autonomía para adoptar medidas especiales de protección, en aras de defender los derechos fundamentales a la seguridad personal, a la vida y a la integridad física de las personas amenazadas, siempre y cuando dichas medidas constituyan soluciones reales y efectivas a la problemática planteada y el nivel de riesgo al que se encuentra sometido la persona sea extraordinario o extremo, pues las otras categorías, según lo expuesto, no demandan una atención especial del Estado al constituir contingencias derivadas del hecho de vivir en sociedad o de preservar la continuación en la prestación de un servicio público. En todo caso, la adopción de las mismas dependerá de la existencia de criterios que objetivamente permitan concluir que

dichos derechos fundamentales se encuentran efectivamente amenazados.

En estos términos, esta Corporación procederá a reiterar los criterios de apreciación reconocidos por la jurisprudencia constitucional, para determinar la procedencia de la acción de tutela, ante la existencia objetiva de elementos que permitan inferir la existencia de riesgos extraordinarios o extremos que hagan obligatoria la protección especial del Estado.

Criterios de apreciación de los hechos constitutivos de una amenaza, para establecer la procedencia de la protección especial del Estado mediante la acción de tutela, ante la presencia de riesgos extraordinarios o extremos.

13. En el acápite anterior de la presente sentencia, se concluyó que el Estado tiene la obligación de adoptar medidas especiales de protección a favor de las personas amenazadas, cuando el nivel de riesgo al que se encuentran sometidos es extraordinario o extremo, pues en tratándose de riesgos mínimos, ordinarios o especiales, existe la obligación de soportar los mismos derivado de la aplicación del principio de solidaridad social (C.P. art. 95-2).

La jurisprudencia de esta Corporación ha dicho que la amenaza consiste “en dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal a otro”, lo que constituye sin lugar a dudas un atentado contra la libertad y seguridad de las personas.

A juicio de la Corte, para que se configure la hipótesis jurídica de una amenaza a los derechos fundamentales se requiere la concurrencia de elementos subjetivos -convicción íntima de la existencia de un riesgo o peligro- como objetivos -condiciones fácticas que razonablemente permitan inferir la existencia de dicho riesgo-. En este sentido, en sentencia T-403 de 1994³⁴, la Corte manifestó:

“Ha de insistirse en que las amenazas únicamente pueden dar lugar a la tutela si son graves y actuales, es decir, si en el caso concreto resulta inminente un daño al derecho fundamental en juego sin que su titular esté en capacidad de hacer nada para evitarlo y si, además, el peligro gravita sobre el derecho en el momento en que se ejerce la acción, pues de no ser así, ésta podría ser inútil o extemporánea. De allí que no tengan tal carácter los hechos susceptibles de ser controlados por la propia actividad de la persona ni tampoco los que ya tuvieron ocurrencia, ni los que representan apenas una posibilidad remota o distante”³⁵.

Por lo tanto, conforme lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, las autoridades competentes encargadas de apreciar los hechos con fundamento en los cuales se solicita el amparo estatal, deben valorar racionalmente los siguientes elementos objetivos y subjetivos con el fin de determinar si existe en realidad un riesgo extraordinario o extremo frente a los derechos fundamentales del peticionario y si hay lugar o no a la protección especial que debe asumir el Estado. Dichos elementos han sido clasificados y definidos por la jurisprudencia de esta Corporación, en estos términos:

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

“De esta forma se evita que cualquier persona, ante las comunes tensiones sociales que la vida moderna conlleva, aduzca la existencia de amenazas contra sus derechos fundamentales. Más aún, se requiere que las circunstancias históricas así lo confirmen de manera generalizada y pueda aceptarse que el temor advertido lejos de obedecer a la paranoia o a la excentricidad de la persona se origina en la apreciación subjetiva y razonable de la situación fáctica vivida” (Sentencia T-439 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

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

c) La situación específica del amenazado: En esta apreciación se tienen en consideración aspectos subjetivos que rodean al peticionario, tales como el lugar de residencia, la pertenencia a un partido político, la actividad sindical, la situación económica, la actividad profesional, la labor desempeñada como empleado de cierta entidad estatal o empresa privada, los vínculos familiares, ciertas actuaciones realizadas o haberse visto involucrado en acciones adelantadas por grupos armados que actúan por fuera de la ley. La autoridad

competente determinará, de acuerdo con los elementos de juicio existentes, si debido a las circunstancias específicas del solicitante, éste se encuentra expuesto a una situación de mayor vulnerabilidad y por lo tanto, sus derechos fundamentales corren un riesgo superior de ser violados en relación con el resto de la población.

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

e) Inminencia del peligro: La autoridad competente debe verificar la inminencia del peligro, apreciando las circunstancias generales de riesgo para determinar la probabilidad de la ocurrencia de una afectación grave de la vida y de los derechos fundamentales de la persona amenazada.. Que la amenaza sea individualizada y que se presente en una zona de presencia activa de los grupos insurgentes, aumenta la probabilidad de su ocurrencia. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la dificultad de determinar la realidad de su acaecimiento aumenta en la medida en que la vulneración depende de la actuación de terceras personas. Por lo tanto, la autoridad competente para calificar la naturaleza de la amenaza tiene que evaluar cuidadosamente los criterios anteriores, con el fin de verificar tanto su existencia real como la probabilidad de la ocurrencia de un daño grave e inminente a la persona”. (Sentencia T-1206 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil).

En este orden de ideas, las autoridades competentes pueden a partir de la concurrencia de elementos objetivos y subjetivos realizar una apreciación integral de los factores que demuestran la ocurrencia de una amenaza, para establecer si la misma implica la presencia efectiva de un riesgo extra-ordinario o extremo que la persona no tiene el deber jurídico de soportar, de suerte que, una vez acreditada su existencia, se adopten las medidas tendientes

a otorgar una protección especial a quien es objeto de dicha amenaza.

14. Visto lo anterior, esta Corporación procederá a determinar si, en el caso concreto, el Personero del municipio de Hispania actualmente se encuentra sometido a amenazas graves y urgentes, que tornen imperiosa la necesidad de conferir el amparo tutelar, siempre que las mismas impliquen la existencia de un riesgo extraordinario o extremo.

Hecho superado.

15. Esta Corporación ha señalado reiteradamente que la acción de tutela tiene como objetivo la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales (C.P. art. 86). No obstante, cuando la situación de hecho que fundamenta la presunta amenaza o vulneración del derecho invocado desaparece o se encuentra superada, la acción de tutela pierde su razón de ser como mecanismo preferente, sumario e inmediato de protección judicial, toda vez que la decisión que adopte el juez en el caso concreto, resultaría inocua, y a toda luces ajena al objetivo de protección previsto en la Carta Fundamental.

A este respecto, la Corte ha señalado que:

“(…) La acción de tutela ha sido concebida, como un procedimiento preferente y sumario para la protección efectiva e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular en los casos que determine la ley. Así las cosas, la efectividad de la acción, reside en la posibilidad de que el juez si observa que en realidad existe la vulneración o la amenaza alegada por quien solicita protección, imparta una orden encaminada a la defensa actual y cierta del derecho en disputa (...)

(...) Sin embargo, si la situación de hecho que genera la violación o la amenaza ya ha sido superada, el instrumento constitucional de defensa pierde su razón de ser (...)”³⁶.

En este caso, observa la Sala que mediante la presente acción de tutela, el accionante pretendía que se ordenará a la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Hispania autorizar su reubicación en la Personería de Medellín, para atender los asuntos de su cargo de manera “temporal e indefinida” desde dicha sede, en atención a la gravedad de las amenazas que contra su vida impetró un grupo armado al margen de la ley. Sin embargo, aun cuando la

reubicación solicitada no fue concedida, sí se le otorgó al accionante por iniciativa de la citada Mesa Directiva, la seguridad especial que su situación de amenaza exigía y, además, en la actualidad el Personero fue trasladado a otro municipio que no representa riesgo alguno para su vida e integridad personal, tal y como se pudo constatar a partir de los elementos de prueba recaudados en sede de revisión.

Material probatorio recaudado en sede de revisión

16. La Sala Quinta de Revisión, mediante Auto de febrero de dos mil cuatro (2004), solicitó al accionante la siguiente información³⁷:

* “PRIMERO.- SOLICITAR A Humberto Elías Arismendy Cuadros que, en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación del presente Auto, le informe a esta Sala cuál es su situación actual en relación con sus funciones como Personero del Municipio de Hispania, y si está residenciado en dicho municipio.

Con el fin de dar respuesta a lo solicitado, el accionante mediante comunicado radicado el día 11 de marzo de 2004, le informó a esta Corporación que la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Hispania a partir de la decisión del juez de instancia, resolvió nuevamente estudiar su caso, ordenando a las autoridades competentes asegurar el acompañamiento permanente de la Policía Nacional en el ejercicio de sus funciones. Así las cosas, considera que en la actualidad han cesado los motivos que originaron la presentación de la acción tutela, pues además de estar plenamente asegurada su defensa personal, a partir del mismo mes de marzo se trasladaría a cumplir sus funciones en la Personería de Santo Domingo (Antioquia)

En sus propias palabras, el accionante manifestó que:

“Con beneplácito he recibido la comunicación, en la que se me informa que ese alto Tribunal atendiendo la Selección y Revisión de la Tutela interpuesta por mi parte y fallada en segunda instancia por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Andes, Antioquia, con motivo del desplazamiento forzado a que me vi avocado por amenazas provenientes de un grupo armado en contra de mi integridad personal.

Atendiendo lo resuelto por esa Corporación me permito informar lo siguiente:

En virtud de la decisión de segunda instancia asumida por parte del Juzgado Primero Penal del Circuito de Andes, la Mesa Directiva del Concejo de Hispania, resolvió re-estudiar mi situación de seguridad, trámite que se surtió, y que concluyó con que se me ordenara desplazarme nuevamente a la jurisdicción de ese Municipio, desde un comienzo conté con la colaboración de la Policía Nacional, institución que me brindó el servicio de escolta, servicio que fue desplazado igualmente a esa localidad, por recomendación de esa autoridad atendí un plan de protección, a la fecha me encuentro en período de vacaciones y a partir del 01 de marzo, ocuparé el cargo de Personero de Santo Domingo.

Gracias a la seguridad brindada por parte de la Policía Nacional y al seguimiento estricto de medidas de seguridad este servidor, ha logrado desarrollar su labor (...) En virtud a la terminación de mi período legal como personero de Hispania a suceder el día 29 de febrero de los corrientes, y toda vez que, ocupare la personería de Santo Domingo Antioquia, no requiero de la protección que solicite en la acción de tutela, por cuanto, los motivos que originaron mi situación acaecieron en el Municipio de Hispania”³⁸.

17. De conformidad con la información suministrada a esta Sala de Revisión, la Corte pudo constatar que las medidas de protección requeridas por el señor Humberto Elías Arismendy Cuadros no son necesarias. Por lo tanto, si la situación y los motivos que llevaron a interponer la acción de tutela ya desaparecieron, la tutela como instrumento constitucional para la defensa de los derechos fundamentales perdió su razón de ser, en tal virtud la decisión del juez de tutela carece de objeto, y por lo tanto – a juicio de la Corte – tiene ocurrencia la figura del hecho superado.

IV. DECISIÓN.

18. En virtud de lo anterior, la Sala habrá de confirmar el fallo del cinco (5) de agosto de 2003, proferido por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Andes (Antioquia), por las razones expuestas en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR la Sentencia del cinco (5) de agosto de 2003, proferido por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Andes (Antioquia), por las razones expuestas en esta providencia.

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

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Dice la comunicación: “Para los asuntos de su competencia y de conformidad a lo establecido en la Ley 136 de 1994, me permito colocar en su conocimiento la siguiente situación acaecida por motivo del ejercicio de mis funciones como personero de esta localidad. // Por razones ajenas a mi voluntad y mediante una insuperable coacción ajena, la cual amenaza mi integridad personal; me veo obligado a salir de este Municipio, debiendo así, desarrollar mis funciones desde las oficinas de la Personería del Municipio de Medellín, a partir del día 31 de enero de 2003. // Estos hechos me llenan de una profunda tristeza, por cuanto mi propósito, ha sido, es y espero siga siendo el poder cumplir con el noble servicio

como personero de este buen Municipio, el cual esta Honorable Corporación me encomendó”. (Folio 3).

2 Folio 5.

3 Así se manifestó: “No vemos argumentos suficientes, de su parte para dejar su lugar de trabajo ya que ningún organismo competente nos ha comunicado su dificultad para desempeñar su cargo en el Municipio.(...) De no tener argumentos valederos en la Corporación, nos vemos en la obligación de proceder, de acuerdo a la ley para suplir el cargo que usted viene desempeñando como PERSONERO MUNICIPAL y que es de competencia del CONCEJO MUNICIPAL”. (Folio 7).

4 Folio 8.

5 Folio 10.

6 Textualmente, se afirmó que: “De manera atenta y respetuosa me permito informar a su despacho, en atención al oficio referenciado, el resultado del estudio de seguridad y nivel de riesgo, realizado al señor HUMBERTO ELIAS ARISMENDY CUADROS, Personero Municipal de Hispania, fue evaluado como Medio Medio, existen indicios de presencia de amenazas realizadas en contra del funcionario, por individuos pertenecientes a grupos al margen de la ley que delinquen en esa región del departamento”. (Folio 13).

7 Dispone la norma en cita: “Artículo 8. Funciones de la Mesa Directiva. La Mesa Directiva como órgano y dirección permanente de la Corporación tiene las siguientes funciones: (...) 7. Aceptar la renuncia y conceder licencia al personero así como vacaciones y permisos”.

8 Folio 19.

9 Véase expediente, Folio 72.

10 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

11 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). Reiterada en las sentencias T-033 y T-061 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

- 12 Sentencia T-120 de 1997. (M.P. Carlos Gaviria Díaz).
- 13 Véase, sentencias T-308 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-403 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) y T-383 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).
- 14 Véase, sentencias T-120 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y T-1026 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).
- 15 Folios 31 y subsiguientes.
- 16 Folios 15 y subsiguientes.
- 17 Textualmente, se afirmó que: “De manera atenta y respetuosa me permito informar a su despacho, en atención al oficio referenciado, el resultado del estudio de seguridad y nivel de riesgo, realizado al señor HUMBERTO ELIAS ARISMENDY CUADROS, Personero Municipal de Hispania, fue evaluado como Medio Medio, existen indicios de presencia de amenazas realizadas en contra del funcionario, por individuos pertenecientes a grupos al margen de la ley que delinquen en esa región del departamento”. (Folio 13).
- 18 M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- 19 M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- 20 Verbi gracia, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, se consagra, en el artículo 3°, entre otros aspectos, que todo individuo tiene derecho a la vida. Así mismo, en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 6°, se establece que el derecho a la vida es inherente a la persona humana, que será protegido por la ley y que nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. Igualmente, el Convenio Americano sobre Derechos Humanos, en el artículo 6°, dispuso que toda persona tiene derecho al respeto de su vida, aún desde su concepción.
- 21 Sentencia T-102 de 1993. (M.P. Carlos Gaviria Díaz).
- 22 Sentencia T-981 de 2001. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). (Subrayado por fuera del texto original)
- 23 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

24 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 14 de diciembre de 1990, radicación No. 6145. Consejero Ponente: Julio César Uribe Acosta.

25 Sentencia T-160 de 1994. (M.P. Fabio Morón Díaz).

26 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

27 Esta Corporación, en sentencia T-1206 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), en relación con la construcción de estaciones de policía en sectores en donde se expone en alto grado la población civil, manifestó que: “la convivencia en sociedad implica que las personas se expongan a determinadas contingencias. La presencia de tales contingencias, sin embargo, por sí misma no hace que las personas sean merecedoras de una protección especial por parte del juez de tutela. Sólo cuando el riesgo se torna desproporcionado, hasta el punto de constituir un peligro inminente, puede el juez de tutela conceder la protección solicitada.// Así, en el caso específico en 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 personal frente a ataques de la guerrilla, la acción de tutela sólo será procedente cuando concurren las siguientes dos circunstancias: (1) que, dada la proyección en el presente de unas ciertas circunstancias históricas, la probabilidad actual de que ocurra el ataque sea alta y (2) que la situación específica del demandante o de las personas en nombre de quienes interpone la acción los coloque en una situación de riesgo excepcional que: a) sea difícil de evitar o su evasión suponga cargas que no tiene porqué asumir personalmente y; b) que las autoridades estén en capacidad de minimizar (dicho riesgo) sin sacrificar bienes jurídicos de igual o superior importancia constitucional”.

29 Sentencia T-160 de 1994. (M.P. Fabio Morón Díaz).

30 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

31 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

32 Subrayado por fuera del texto original.

33 Véase, sentencias T-719 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-976 de 2004 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

- 34 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- 35 Doctrina reiterada en sentencias T-308 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-383 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).
- 36 Sentencia T-589 de 2001. (M.P. Álvaro Tafur Galvis). (Subrayado por fuera del texto original).
- 37 Folio 251.
- 38 Subrayado por fuera del texto original.