

Sentencia T-719/03

REINSERTADO-Violación de derechos fundamentales

MUJER CABEZA DE FAMILIA COMPAÑERA DE REINSERTADO-Condición de debilidad manifiesta y extrema pobreza trato especial

REINSERTADO ASESINADO-Autoridades no cumplieron sus obligaciones constitucionales

ACCION DE TUTELA CONTRA DIRECCION GENERAL PARA LA REINSERCIÓN

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Concepto

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. Estos puntos se explicarán a continuación.

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

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

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Se deben invocar o probar sumariamente los hechos sobre existencia de un riesgo extraordinario

A fin de que las prestaciones necesarias en cada situación concreta para garantizar el derecho a la seguridad personal sean exigibles al Estado, es preciso invocar o probar sumariamente los hechos que apuntan hacia la existencia de un riesgo extraordinario. Estos se refieren, principalmente, a aspectos o condiciones que deben estar presentes en el caso

concreto, que en ese sentido operan como desencadenantes jurídicos de la protección otorgada por el derecho fundamental a la seguridad personal: (a) el primero es el carácter del riesgo respecto del cual se pide protección, sea ante las autoridades administrativas competentes o, en subsidio, ante las autoridades judiciales. Como se vio, tal riesgo debe ser extraordinario, y caracterizarse por ser específico, individualizable, concreto, presente, importante, serio, claro, discernible, excepcional y desproporcionado; y (b) el segundo es la situación de vulnerabilidad o especial exposición al riesgo en que se encuentra(n) la(s) persona(s) afectada(s). Tal situación puede surgir de diversas causas, que habrán de ser analizadas caso por caso. Sin embargo, existen ciertas categorías de personas que, por sus condiciones mismas, están expuestas a riesgos de una intensidad tal que es altamente factible que llenen todas o la mayoría de las características arriba señaladas, por lo cual deberán ser objeto de especial atención por las autoridades competentes; tal es el caso, por ejemplo, de quienes se ven expuestos a riesgos extraordinarios en virtud de (i) su cargo o función (como un alto funcionario), (ii) el tipo de tareas o actividades que desarrollan (como defensores de derechos humanos, periodistas, líderes sindicales, docentes o, como se vio en un caso decidido por el Consejo de Estado, conductores de bus en zonas de conflicto armado), (iii) el lugar geográfico en el que se encuentran o viven, (iv) su posición política de disidencia, protesta o reivindicación (tal es el caso de las minorías políticas y sociales), (v) su colaboración con las autoridades policiales o judiciales para el esclarecimiento de delitos, (vi) su distanciamiento o separación de los grupos armados al margen de la ley (como sucede con los “reinsertados” o “desmovilizados”), (vii) su situación de indefensión extraordinaria (como ocurre con las personas en condiciones de indigencia o los desplazados por el conflicto interno), (viii) encontrarse bajo el control físico de las autoridades (tal como sucede con quienes se encuentran privados de su libertad o con los soldados que prestan su servicio militar obligatorio), o (ix) ser niños, titulares de derechos fundamentales prevalecientes y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-No es absoluto ni ilimitado/DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Caso en que la autoridad administrativa y en subsidio el Juez deben efectuar ejercicio adicional de ponderación/DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Tensiones que deben ser atendidas

Como el derecho a la seguridad personal no es absoluto ni ilimitado, cuando el legislador no ha delimitado su alcance específico en cada situación, los funcionarios administrativos o los

jueces deben señalar su ámbito en el caso concreto, ponderando los diferentes principios y reglas relevantes, para así determinar la medida de protección a aplicar. En los casos en que no existe una disposición legal específicamente aplicable a la situación del afectado, pero se ha verificado la existencia de un riesgo extraordinario frente al cual la persona tiene un derecho constitucional a ser protegida, la autoridad administrativa competente, y en subsidio el juez, deben efectuar un ejercicio adicional de ponderación, no ya para determinar la intensidad del riesgo a que está expuesta dicha persona, sino para establecer cuál es la medida aplicable. En particular, el funcionario correspondiente ha de prestar atención –entre otras- a las siguientes tensiones, cuya resolución dependerá de las circunstancias específicas del caso, vistas a la luz de los derechos y deberes constitucionales señalados: (i) La tensión que se presenta entre el riesgo que se busca evitar al invocar el derecho a la seguridad personal, y el principio de solidaridad, que impide que una persona se desprenda de cargas que debe soportar, o pretenda mejorar su seguridad personal a costa de incrementar la inseguridad de los demás miembros de su comunidad; y (ii) La tensión existente entre la medida de protección ideal de la seguridad personal en una situación concreta, y la capacidad institucional de las autoridades responsables para responder ante el peligro, las cuales, si bien no pueden ampararse en sus propios errores, deficiencias o negligencia, han de emprender las acciones razonables, adecuadas y oportunas que estén disponibles o sean alcanzables. En todo caso, la definición de los medios de policía adecuados en cada situación corresponde a las autoridades de policía o de seguridad competentes, y no al juez de tutela, cuya competencia se circunscribe a la protección del derecho fundamental y a impartir la orden requerida para ello.

Según lo dispuesto en las leyes citadas, se puede definir a un individuo “reinsertado” o “desmovilizado” como aquel que abandona las filas del grupo armado al margen de la ley al que pertenece, y se entrega voluntariamente a las autoridades estatales competentes para, después de un determinado procedimiento, reincorporarse a la vida civil. Partiendo de esta definición, la Sala observa que quien decide dejar las armas que había empuñado contra el Estado y el orden constitucional, para reasumir voluntariamente su condición plena de civil, manifiesta con su actuar –si es de buena fe- un compromiso claro y personal con la resolución pacífica del conflicto armado, que pretende materializar en su propia situación particular. Por ello, al entregarse a las autoridades y manifestar su voluntad de abandonar la violencia, contribuyendo así a la construcción de la paz, el individuo “desmovilizado” o “reinsertado” está haciendo explícito su deseo de volver a vivir en paz – esto es, de ejercer el

derecho constitucional que consagra el artículo 22 de la Carta, que dispone: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. Por lo mismo, su condición debe ser objeto de especial atención por parte de todas las autoridades estatales

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL DE REINSERTADOS-Protección se hace extensiva a núcleo familiar

El derecho a la seguridad personal de los individuos reinsertados no puede tomarse a la ligera por parte de las autoridades: dado su especial nivel de riesgo, consustancial a su condición en el marco del conflicto interno, son merecedores de una especial protección por parte del Estado, tendiente a garantizar las condiciones básicas de su seguridad personal. Esta protección, dado el mandato consagrado en el artículo 42 de la Carta, debe hacerse extensiva a quienes conformen, junto con el individuo reinsertado, un núcleo familiar; mucho más si dentro de dicho núcleo hay sujetos de especial protección constitucional, tales como niños, discapacitados, mujeres embarazadas, ancianos o madres. Los individuos reinsertados son titulares de un derecho a recibir especial protección del Estado en cuanto al goce de sus derechos fundamentales, especialmente de su derecho a la seguridad personal y su derecho al mínimo vital, como consecuencia de lo dispuesto en los artículos 1, 2, 11, 12, 13, 83 y 95 de la Constitución Política, de los mandatos del Derecho Internacional Humanitario, y de los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Adicionalmente, el derecho de los reinsertados a recibir una protección especial para su seguridad personal se hace extensivo, por razones fácticas y jurídicas, a su núcleo familiar. En primer lugar, es razonable considerar que el riesgo al cual se ven expuestos los reinsertados, es compartido por quienes conforman su familia más inmediata, mucho más si se considera que con ellos el reinsertado ejerce una comunidad de vida que debe ser protegida por la Constitución. En segundo lugar, el artículo 5 de la Carta ordena al Estado amparar a la familia como institución básica de la sociedad, mandato reiterado en el artículo 42 Superior, que le impone la obligación de otorgarle una protección integral. Para el caso de los reinsertados, dada la prolongación del riesgo que afrontan en su núcleo familiar más inmediato, esta protección integral de la familia debe materializarse, entre otras, en la protección especial de las condiciones de seguridad de quienes integran tal grupo familiar, en la misma medida en que se protege directamente a los individuos desmovilizados. Es decir, el derecho constitucional fundamental a la seguridad personal del cual son titulares los familiares de los reinsertados, se hace digno de especial protección, en la misma medida en que lo es el derecho individual

de estos últimos, y en particular en cuanto a la preservación de los elementos que conforman su núcleo esencial. Por tal motivo, el derecho a recibir una especial protección del Estado en cuanto a su seguridad cobijaba a la peticionaria en el caso bajo revisión, y también a su hijo, quienes además son sujetos de especial protección constitucional. Esta especial protección debía materializarse, entre otras, en la concesión de la ayuda básica para garantizar su mínimo vital, y en la provisión de unas condiciones básicas de seguridad física para sí misma y su hijo, prestaciones que debía cumplir la Dirección General para la Reinserción, en tanto organismo gubernamental encargado de prestar apoyo a los individuos desmovilizados de los grupos armados al margen de la ley que operan en el país. Es desde esta perspectiva que se debe analizar la respuesta que dieron las autoridades estatales a sus peticiones de ayuda, lo cual hará la Sala a continuación, después de precisar los deberes que tienen las autoridades frente a los sujetos de especial protección constitucional.

SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL-Deberes mínimos de las autoridades estatales

¿Que significa que exista un sujeto de especial protección constitucional? ¿Qué implica tal categoría para su titular, y para el Estado? En síntesis, significa que todas las autoridades tienen el deber particular de velar por que se respeten y promuevan los derechos de las personas a quienes la Carta dispensa un grado especial de protección, con mayor razón si acuden a las dependencias oficiales buscando ayuda para su situación. Ello implica que las autoridades deben obrar frente a estos sujetos de manera especialmente diligente, interpretando el alcance de sus propias funciones con un criterio eminentemente protectorio, que refleje la intención del Constituyente y busque preservar, ante todo, el goce de sus derechos fundamentales. Así mismo, implica que cuando exista más de una entidad pública con competencia para atender los requerimientos de uno de estos sujetos de especial protección, su deber general de coordinación ha de ser cumplido con particular cuidado, para que no se impongan a dichas personas cargas administrativas innecesarias que pueden -y deben- ser asumidas directamente por las entidades públicas implicadas. El deber de especial protección que tienen las autoridades frente a estos sujetos se acentúa en situaciones de emergencia en las cuales sus derechos fundamentales estén expuestos a un nivel significativo de riesgo, y mucho más cuando ello es consecuencia del conflicto armado. Esta regla es particularmente pertinente para el caso bajo revisión, puesto que en él están implicados dos sujetos de especial protección constitucional e internacional: una madre

cabeza de familia, y un niño menor de un año.

SEGURIDAD PERSONAL COMO DERECHO INDIVIDUAL/SEGURIDAD PERSONAL COMO DERECHO COLECTIVO

Referencia: expediente T-722379

Acción de tutela instaurada por Biviana Andrea Flórez Echavarría en contra del Ministro del Interior y de Justicia y de la Dirección General para la Reinserción.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., veinte (20) de agosto de dos mil tres (2003).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de la sentencia del veinticinco (25) de febrero de dos mil tres (2003), proferida por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, que decidió sobre la acción de tutela instaurada por la ciudadana Biviana Andrea Flórez Echavarría, en nombre propio y de su hijo Juan Daniel Betancur Flórez, en contra del Ministro del Interior y de Justicia y la Dirección General para la Reinserción. La anterior sentencia fue remitida a la Corte Constitucional y seleccionada por la Sala de Selección Número Cuatro (4), mediante auto del diez (10) de abril de dos mil tres (2003), correspondiendo a la Sala Tercera de Revisión su conocimiento.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. Hechos relatados por la demandante.

En ejercicio del derecho consagrado en el artículo 86 de la Carta Política, la ciudadana Biviana Andrea Flórez Echavarría, en nombre propio y de su hijo menor de edad Juan Daniel Betancur Flórez, interpuso acción de tutela en contra del Ministro del Interior y de Justicia y la Dirección General para la Reinserción, solicitando la protección de sus derechos constitucionales a la vida (art. 11 C.P.), a la igualdad (art. 13 C.P.) y a la protección integral de la familia (art. 42 C.P.), con base en los siguientes hechos que relata en su demanda:

1.1.1. El señor Juan Georges Betancur Montoya, quien tenía la calidad de desmovilizado voluntario de las autodenominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), era su compañero permanente desde hacía más de tres años. Durante los diez años en que el señor Betancur Montoya perteneció a este grupo armado, ocupó cargos de dirección y mando, pero desertó para presentarse voluntariamente a las autoridades competentes. Desde el momento en el que abandonó las filas de las FARC, éstas iniciaron una persecución en su contra, con el objetivo de asesinarlo.

1.1.2. Luego de haber estado privado de su libertad por cincuenta y dos (52) meses, el señor Betancur Montoya fue beneficiado por un indulto, y posteriormente fue vinculado a la Dirección General para la Reinserción del Ministerio del Interior. Esta dependencia le prestó ayuda para la puesta en marcha de un proyecto productivo en el año dos mil uno (2001), el cual consistió en un negocio de comercialización de plátano y fue establecido en la región de Belén de Umbría (Risaralda).

1.1.3. Desde el momento en que inició su proyecto productivo, el señor Betancur Montoya fue objeto de persecuciones por las FARC, quienes le robaron un camión cargado con plátano que le había costado la suma de cuatro millones de pesos, y demostraron su intención de asesinarlo. A finales del año dos mil uno (2001) fue amenazado de muerte, y solicitó ayuda a la Defensoría del Pueblo en Bogotá –por intermedio de la peticionaria- para salir de Belén de Umbría, informando igualmente a la Dirección General para la Reinserción sobre su situación. Si bien la Defensoría del Pueblo ofició a la aludida Dirección solicitando su ayuda para reubicar al señor Betancur, dado el riesgo que existía para su vida, tal dependencia no prestó su colaboración.

1.1.4. En el mes de abril de dos mil dos (2002), el señor Betancur Montoya fue víctima de un atentado con arma de fuego en la zona urbana de Belén de Umbría, del cual escapó

ilesos. Denunció el hecho ante la Fiscalía General de la Nación y la Personería, y luego de pasar varias semanas escondido con su compañera y su hijo, se desplazó junto con ellos hacia la ciudad de Bogotá, para allí solicitar la protección y ayuda de la Dirección General para la Reinserción. Una vez en Bogotá, le solicitó a la Directora de Reinserción su protección, así como su colaboración para traer los muebles y enseres que había dejado en Belén de Umbría, y para reubicarse en dicha ciudad.

1.1.5. Después de un mes de estar en Bogotá, la Fundación Libertad y Paz, de la cual el señor Betancur Montoya fue fundador y tesorero, solicitó apoyo humanitario para él y su familia, dada su situación de abandono, y el hecho de que tenía un bebé de ocho meses de nacido. Como consecuencia de esta solicitud, recibió doscientos mil pesos (\$200.000) para atender al menor¹.

1.1.6. El día nueve (9) de agosto de dos mil dos (2002), desesperado por su situación de abandono, el señor Betancur Montoya presentó un derecho de petición ante la doctora Gloria Quiceno Acevedo, de la Dirección General para la Reinserción, explicando su situación extrema, así: “Es tal mi situación que hace tres meses estoy de arrimado donde XX que me ha dado alojamiento, para mí y mi familia, ya no puedo continuar en esta situación pues son tres meses que yo no he aportado nada esperando su respuesta para saber si me quedo o me vuelvo a ir a exponer mi vida”. Esta petición, que fue presentada con copia al Ministro del Interior y de Justicia, no fue respondida.

1.1.7. Manifiesta la peticionaria que “la anterior administración de reinserción aprobó recursos para el trasteo en mención, pero nunca se ejecutó”.

1.1.8. El día once (11) de septiembre de dos mil dos (2002), el señor Betancur Montoya interpuso una acción de tutela en contra de la Dirección General para la Reinserción, para efectos de obtener ayuda para el trasteo de sus muebles y enseres hacia Bogotá, así como para recibir apoyo económico. Expresa que esta era su última alternativa antes de tomar la decisión de ir personalmente hacia Belén de Umbría para sacar sus pertenencias y vender algunas en Pereira, para así sobrevivir un tiempo mientras conseguía trabajo.

1.1.9. Adicionalmente, el día veinte (20) de septiembre de dos mil dos (2002), el señor Betancur Montoya, junto con los otros dos dirigentes de la Fundación Libertad y Paz, enviaron una carta al Presidente de la República, Dr. Álvaro Uribe Vélez, exponiendo su situación de

seguridad personal y solicitando una audiencia con él. El señor Betancur, hasta el día de su muerte, no recibió respuesta a esta petición. La Sala observa que, según consta en el expediente, esta carta fue respondida el día veinticuatro (24) de octubre de 2002, en la misma fecha de la muerte del señor Betancur Montoya.

1.1.10. El día primero (1) de octubre de dos mil dos (2002), el Tribunal de Bogotá profirió un fallo denegando la acción de tutela interpuesta por el señor Betancur Montoya. Una vez notificado de esta decisión, y dada su situación desesperada, el señor Betancur Montoya regresó con su familia a Belén de Umbría para recuperar sus pertenencias, en donde fue asesinado el día veinticuatro (24) de octubre, “cuando gestionaba la venta de la nevera para pagar el trasteo en referencia, hacia la ciudad de Pereira”.

1.1.11. Respecto de la situación general de seguridad del difunto señor Betancur, afirma la peticionaria: “Tengo entendido que la Dirección de Reinserción maneja unos esquemas de seguridad, pero dichos esquemas no son claros para ninguno de los beneficiarios, puesto que constantemente son perseguidos y asesinados y es muy poco lo que hace esa Dirección para evitarlo según lo que he podido percibir y sufrir”.

1.1.12. Dado el estado de indefensión en el que quedó la peticionaria, quien había debido salir nuevamente de Belén de Umbría con su hijo hacia Bogotá, y se encontraba viviendo en la casa de unos conocidos en esta ciudad, envió una carta a la Dirección de Reinserción del día treinta y uno (31) de octubre de dos mil dos (2002), solicitando apoyo económico para sí misma y para el menor, y específicamente, que se hiciera efectivo el seguro de vida del señor Betancur Montoya, al cual tenía derecho en su calidad de desmovilizado voluntario.

1.1.13. Ante el silencio de la Dirección de Reinserción, el día cinco (5) de diciembre de 2002, la actora interpuso un segundo derecho de petición, solicitando nuevamente que se hiciera efectivo el seguro de vida al cual tenía derecho el difunto señor Betancur. La respuesta a esta segunda petición fue la siguiente:

“Analizado el listado de beneficiarios que se encuentran inscritos en la relación cubierta en la Póliza Vida Grupo 1100000107, suscrita con la Aseguradora Solidaria, durante el período comprendido entre el 14 de diciembre del 2.001 hasta el 14 de diciembre del 2002, no aparece registrado el señor Juan Georges Betancur Montoya”.

1.1.14. En ese sentido, pregunta la peticionaria: “¿por qué a Juan Georges Betancur Montoya... certificado como desmovilizado voluntario según Certificación 047 del 2 de septiembre de 1998, no lo tenían inscrito en la lista de la citada Póliza de seguro de vida el día de su asesinato, no obstante que este tenía graves problemas de seguridad en donde fue víctima de atentados, de los cuales informó oportunamente a la Dirección de Reinserción, según lo certifican los documentos que anexaré?”

1.1.15. Por lo anterior, la señora Flórez Echavarría efectúa las siguientes peticiones:

(a) que se ordene el pago inmediato, a ella y a su hijo, del total del dinero correspondiente al seguro de vida que debía cubrir al señor Betancur Montoya, según lo establecido en el artículo 50, parágrafo 3, de la Ley 418 de 1997, “el cual paga en la actualidad la Dirección General para la Reinserción a los Desmovilizados voluntarios, según la póliza señalada en el cuerpo del informe y según lo señalado por el señor Alexander Rojas, Asesor de Reinserción, en la respuesta al derecho de petición impetrado por mí ante esa Dirección el 5 de diciembre de 2002”;

(b) que se investigue a los funcionarios implicados en los hechos por su posible negligencia en proteger la vida del señor Betancur Montoya, y “si les es posible ordenar a las autoridades relacionadas en esta acción de tutela o a quien corresponda de las mismas, brindarme a mí y a mi niño de un año de nacido, las garantías de seguridad y económicas del caso, representadas en una inmediata reubicación en un sector de esta ciudad, donde no corramos peligro, y que corra por cuenta del Ministerio del Interior los gastos, mientras se hace efectiva mi reubicación socioeconómica, y que se me recuperen los objetos de hogar y trasteo que tuve que dejar botado en Belén de Umbría, Risaralda, por la muerte de mi compañero”; y

(c) que se les trasladen, a ella y a su hijo, los derechos que tenía el señor Betancur Montoya en vida, “cosa que nos permita sobrevivir y tener derecho a la educación, asistencia de salud, y a todo lo que éste tenía derecho según la ley”.

1.1.16. La actora invoca como fundamentos de derecho de su petición las disposiciones constitucionales y legales que rigen la acción de tutela, así como los artículos 11, 13 y 42 de la Constitución, los artículos 2 y 3, literal a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

1.2. Pruebas aportadas por la parte demandante

Junto con la demanda de tutela, la peticionaria presentó las siguientes pruebas, que serán reseñadas en orden cronológico para mayor claridad:

1.2.1. Certificación de beneficios económicos No. 047 del 2 de septiembre de 1998, expedida por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas a favor del señor Betancur Montoya en virtud del Decreto 1385 de 1994. Allí consta lo siguiente:

(ii) al hallarse resuelta la situación jurídica del actor, según ordena el Decreto 1385 de 1994 y el artículo 65 de la Ley 418 de 1997, el Comité Operativo para la Dejación de las Armas aprobó, el 2 de septiembre de 1998, los beneficios socioeconómicos para el señor Betancur Montoya, a los cuales se habrá de acceder a través del Programa para la Reinserción.

1.2.2. Copia del registro civil de nacimiento del hijo menor de la peticionaria y el difunto señor Betancur Montoya, el cual nació en Belén de Umbría el día ocho (8) de septiembre de dos mil uno (2001).

1.2.3. Oficio dirigido el seis (6) de diciembre de dos mil uno (2001) por el Personero Municipal de Belén de Umbría al Delegado de la Oficina de Reinserción de la Gobernación de Risaralda, informándole sobre la solicitud de reubicación y protección presentada por el señor Betancur Montoya.

1.2.4. Constancia expedida el día siete (7) de mayo de dos mil dos (2002) por el Personero Municipal de Belén de Umbría, sobre el hecho de que el señor Betancur Montoya se presentó a su despacho el veintiséis de noviembre de 2001, solicitando mediación ante el Delegado de la Oficina de Reinserción de la Gobernación de Risaralda, para efectos de su reubicación y protección por fuera de dicho municipio.

1.2.5. Copia de la denuncia penal presentada por el señor Betancur Montoya el día siete (7) de mayo de dos mil dos (2002) ante la Fiscalía Treinta y Dos Delegada ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Belén de Umbría, con motivo del atentado que había sufrido en dicho municipio.

1.2.6. Petición presentada por el señor Betancur Montoya el diez (10) de mayo de 2002 ante

la Dirección General para la Reinserción, destinada a su Directora, Gloria Cecilia Quiceno Acevedo, en la cual le informa sobre los hechos que le obligaron a abandonar la región de Belén de Umbría - en donde estaba radicado hacía trece (13) meses -, de la siguiente manera:

(i) En noviembre del año dos mil uno (2001) fue objeto de seguimientos por parte de desconocidos en su lugar de residencia y trabajo, por lo cual envió a su esposa a la ciudad de Bogotá para poner la situación en conocimiento de la Defensoría del Pueblo y de la Dirección de Reinserción. La Defensoría del Pueblo y la Personería Municipal de Belén de Umbría solicitaron a la Dirección General de Reinserción que se le evacuara de la zona, y la Dirección General se puso en contacto con la regional de Risaralda para este efecto; pero “debido a la actitud prepotente y grosera del citado funcionario encargado de la Dirección General de Reinserción de Risaralda me abstuve de moverme del mencionado pueblo. Además porque las FARC, que son las que me quieren asesinar, montan retenes esporádicos en las vías de salida y entrada a la población”.

(ii) En los dos últimos meses las FARC continuaron su persecución, y le hicieron un atentado con arma de fuego. “Yo estuve escondido durante más de un mes, pero esta situación de zozobra y persecución no la aguanta nadie y mucho menos si le hacen a uno un atentado; por esta razón envié adelante, a mi esposa e hijo y el día de ayer logré salir de la zona, dejando todas mis pertenencias personales y del hogar abandonadas”.

(iii) Por lo anterior, solicita el apoyo económico urgente de la Dirección General de Reinserción, para poder reubicarse en Bogotá con su familia, y enviar a alguien para que trajera sus pertenencias, que había dejado abandonadas en Belén de Umbría y tenían un valor comercial de más de cuatro millones de pesos (\$4'000.000).

(iv) A su comunicación adjuntó copia de la denuncia presentada ante la Fiscalía General de la Nación sobre el atentado del que fue víctima, así como la constancia correspondiente del Personero Municipal de Belén de Umbría. La petición iba dirigida con copia a la Oficina de Quejas de la Defensoría del Pueblo, el Asesor de Seguridad de la Dirección General para la Reinserción, y a Directora Ejecutiva de COMPAZ.

1.2.7. Acta de la reunión realizada el día quince (15) de mayo de dos mil dos (2002) en las instalaciones de la Compañía Nacional para la Paz - COMPAZ, entre el señor Betancur

Montoya y el Asesor del Programa de Seguridad de la Dirección General para la Reinserción, para efectos de atender la petición de seguridad de éste último. En dicha acta consta lo siguiente:

(i) El señor Betancur Montoya se integró a la guerrilla en el municipio de Calamar (Guaviare) en 1984, y se desvinculó el 11 de abril de 1994, presentándose voluntariamente ante el puesto de Policía de Salamina (Caldas). Ya hizo uso de los beneficios jurídicos correspondientes, fue favorecido por preclusión del proceso penal por rebelión, y ya “tiene aprobados y ejecutados los beneficios socioeconómicos”.

(ii) Según declara el señor Betancur Montoya, “yo vivía en el municipio de Belén de Umbría (Risaralda), ...me encontraba cerca de la escuela Santander solo a eso de las 8:00 de la noche hace como dos meses, cuando un señor de tez trigueña, delgado y de unos 28 a 30 años, que identifiqué que pertenece a la guerrilla, y se movilizaba a pie, sacó un arma, en eso alguien me gritó diciéndome que cuidado. Yo me tiré hacia un poste de la energía y el hombre me hizo dos tiros en el cual yo reaccioné pero el cliente salió corriendo hacia el lado de la casa de la cultura, y fuera de eso personas que me han hecho seguimiento, el cual he vivido en una zozobra, y varias personas me han dicho ponga mucho cuidado, que me cuide que han visto personas extrañas por el lugar donde vivo”. En consecuencia, solicita apoyo para llevar a cabo el traslado de sus pertenencias hasta Bogotá, así como apoyo humanitario mientras se lleva a cabo su reubicación en otro lugar, “ya que debido al problema de seguridad perdió buena parte del proyecto”.

(iii) En cuanto a la respuesta otorgada por COMPAZ, “por parte de esta dependencia se les informa que dicha situación debe darse a conocer a los organismos de seguridad e investigación del Estado, que se solicitará al DAS y a la Policía Nacional que se les brinde protección, como la realización de un Estudio Técnico de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza y se informará a la Directora General para la Reinserción sobre lo sucedido”. Igualmente, “se les sugiere estimar la posibilidad de trasladarse hacia otra ciudad o lugar del país que no represente mayores riesgos”, y se les informa que deben tomar medidas de seguridad, y reportar cualquier situación de amenaza contra sus vidas a las autoridades competentes y a la Dirección General para la Reinserción.

1.2.8. Oficio dirigido por el Asesor del Programa de Seguridad de la Dirección General para la

Reinserción al Director de Servicios Especializados de la Policía Nacional el dieciséis (16) de mayo de dos mil dos (2002), informando que a su despacho en Bogotá se había presentado el señor Betancur Montoya, manifestando haber sido objeto de un atentado contra su vida en el municipio de Quinchía, por lo cual temía por su vida, y había debido trasladarse hacia Bogotá. Por lo mismo, el citado Asesor solicitaba que se realizara un Estudio Técnico de Nivel de Riesgo, “y así determinar el apoyo en seguridad necesario en aras de prevenir futuras acciones contra la vida del mencionado señor”.

1.2.9. Memorando dirigido el diecisiete (17) de mayo de dos mil dos (2002) por el Asesor del Programa de Seguridad de la Dirección General para la Reinserción a la Directora General de tal dependencia, remitiéndole para su conocimiento la solicitud presentada por el señor Betancur Montoya, en el sentido de recibir apoyo para trasladar sus pertenencias desde el municipio de Belén de Umbría. Informa, asimismo, que “por parte de esta dependencia se solicitó protección como la realización del Estudio Técnico de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza y se le orientó para que se desplace hacia la Red de Solidaridad Social para que sea atendido, toda vez que es esta entidad a quien corresponde facilitar los mecanismos para garantizar una vida digna de la población desplazada, independiente de la condición de desmovilizado”. Sin embargo, solicita que en aplicación de la Ley 418 de 1997 y de los Programas de Ayuda Humanitaria de la Dirección General para la Reinserción, se autorice brindarle apoyo económico, consistente en recursos para financiar el trasteo, y apoyo para su manutención por valor de \$500.000, por una sola vez.

1.2.11. Comunicación dirigida el día once (11) de junio de dos mil dos (2002) por el Asesor Jurídico Administrativo de la Dirección General para la Reinserción a la Directora Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo, dando respuesta a su petición de ayuda para el señor Betancur Montoya, en los siguientes términos:

“Con referencia a la ayuda humanitaria, es prudente informar que en la actualidad la Dirección General no cuenta con la disponibilidad de recursos, que permitan desarrollar ayudas en tal sentido.

“Con referencia a la repotenciación de su proyecto productivo rentable, se hace necesario allegue a este despacho un estado actual del proyecto productivo rentable, certificado por el Asesor de la Regional donde se encuentra, para de esta manera desarrollar evaluación y

posteriormente determinar por parte de la Directora si es o no sujeto de repotenciación.

“En materia de atención en salud, debe allegar la dirección de ubicación, para de esta manera enviar el carnet de salud, o en su defecto acercarse a las oficinas de atención al público...”

1.2.12. Comunicación dirigida el diecisiete (17) de junio de dos mil dos (2002) por el Asesor del Programa de Seguridad de la Dirección General para la Reinserción al señor Betancur Montoya, en el cual se expresa: “sobre la solicitud de apoyo para el traslado de sus pertenencias desde el municipio de Belén de Umbría y reubicación en otro lugar, al respecto me permito informarle que mediante oficio No. 48578 del 16 de mayo de 2002 se solicitó a la Dirección de Servicios Especializados de la Policía Nacional la realización de un Estudio Técnico de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza y hasta la fecha no ha llegado el resultado. Una vez se tenga esta información le estaremos comunicando sobre el trámite gestionado al respecto”.

1.2.13. Comunicación dirigida el veintiocho (28) de junio de dos mil dos (2002) por el Director de Servicios Especializados de la Policía Nacional al Asesor de Seguridad de la Dirección Nacional para la Reinserción, informándole que se había realizado un Estudio Técnico de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza al señor Betancur Montoya, como resultado del cual su nivel de riesgo se valoró como “Medio - Medio”, definido así: “Existen indicios de presencia de amenaza sin que se pueda determinar una dirección concreta, es decir, es posible que el hecho pueda suceder”. Por lo mismo, según lo decidió el Comité Técnico del Área de Protección de la Dirección de Servicios Especializados de la Policía, y teniendo en cuenta la “constancia escrita del interesado en no requerir esquema protectivo”, se le efectuaron al señor Betancur Montoya las siguientes recomendaciones:

- “Viaje en grupo siempre que le sea posible, evite carreteras aisladas, áreas peligrosas, disturbios civiles o multitudes y las rutinas en los desplazamientos.
- Estar alerta a todas las actividades sospechosas o no visuales y notifique a la Dirección del programa para la Reinserción o a la Policía todo lo que vea aunque le parezca de poca importancia.
- Incrementar la seguridad de la información clasificada y mantener en reserva aspectos

de índole personal, laboral y familiar.

- Adoptar las medidas de autoseguridad y autoprotección, para minimizar la acción de los grupos al margen de la ley.
- Asumir una cultura de Seguridad evitando incurrir en conductas inapropiadas que puedan vulnerar su seguridad e integridad personal.
- Se recomienda que en lo posible guarde la mayor discreción y reserva en los desplazamientos con el fin de minimizar el riesgo y amenaza a la que puede estar expuesto.
- Si su nivel de riesgo se ve alterado por algunas circunstancias favor comunicarse con la Dirección de Servicios Especializados...
- En lo posible evite desplazarse por zonas de influencia de grupos al margen de la ley, donde no haya presencia de los organismos de seguridad del Estado (puede ser objeto de secuestro y atentado).
- En lo posible se sugiere a la Dirección del Programa para la Reinserción, que de acuerdo a lo normado en el Decreto 1585 de 1994, se reubique en otra ciudad para reducir el riesgo y las amenazas de las cuales viene siendo objeto en la ciudad de Bogotá”.

1.2.14. Petición presentada el día once de julio de dos mil dos (2002) por el señor Betancur Montoya a la Representante Legal de la Compañía Nacional para la Paz - COMPAZ, informándole sobre el monto total de dinero que requería para trasladar sus pertenencias desde Belén de Umbría, y pagar el arriendo correspondiente: un millón doscientos cincuenta mil pesos (\$1'250.000).

1.2.15. Comunicación dirigida el dieciséis (16) de julio de dos mil dos (2002) por el Asesor del Programa de Seguridad de la Dirección General para la Reinserción a la Directora General de tal despacho, aclarándole que el señor Betancur Montoya se encontraba viviendo en la casa de otro desmovilizado, en la ciudad de Bogotá, y que el estudio de seguridad realizado por la Policía Nacional había arrojado como resultado un nivel de riesgo Medio-Medio, con las respectivas recomendaciones.

1.2.16. Memorando dirigido el treinta (30) de julio de dos mil dos (2002) por el Asesor del

Programa de Seguridad de la dirección General para la Reinserción, en la cual le informa que (i) el señor Betancur Montoya se encuentra desplazado por la violencia en la ciudad de Bogotá, (ii) el estudio de seguridad llevado a cabo por la Policía Nacional arrojó un nivel de riesgo “Medio - Medio”, y (iii) al señor Betancur se le informó que debía dirigirse a la Red de Solidaridad Social, “toda vez que es esta la entidad que debe atender la población desplazada”. Solicita, “en consideración a que el señor se encuentra en esta ciudad y teniendo en cuenta los Programas de Ayuda Humanitaria que adelanta la Dirección General para la Reinserción, de manera atenta me permito solicitar su autorización para que le sea entregado un apoyo humanitario por una sola vez por valor de \$500.000”².

1.2.17. Derecho de petición interpuesto el día nueve (9) de agosto de dos mil dos (2002) por el señor Betancur Moreno ante la Directora General para la Reinserción, Gloria Quiceno Acevedo, con copia a la Defensoría del Pueblo y al Ministerio del Interior y de Justicia, expresando lo siguiente:

“Doctora como usted conoce muy bien mi caso, que llevo ya 3 meses pidiéndole un auxilio al Programa para trasladar mis pertenencias desde Belén de Umbría Risaralda hasta la ciudad de Bogotá sin que hasta la fecha haya recibido respuesta alguna, teniendo en cuenta que se me pueden perder y perdería así lo poco que me queda de mi proyecto, ya que lo demás lo perdí por las constantes persecuciones por parte de las FARC, ya que fue ese grupo los que me hicieron abandonar todo.

“Doctora, es esta la razón por la cual le estoy solicitando de manera urgente su valiosa colaboración. Teniendo en cuenta que el pasado 2 de agosto de 2002 en palabras textuales tuyas se comprometió a darme una respuesta al siguiente lunes, o sea el 5 de los corrientes por intermedio de COMPAZ, pero nunca ha llegado esa respuesta. Hay que tener en cuenta que mi estudio de seguridad fue hecho desde el pasado 28 de junio de 2002, siendo este el mayor requisito para poder aprobar el auxilio. Doctora yo sé que mis documentos están en su despacho desde el pasado 30 de julio y no entiendo el silencio administrativo de su parte. Doctora, la única respuesta que he recibido es de dirigirme a la Red de Solidaridad Social. Perdón Doctora, creo que en mi calidad de excombatiente y desmovilizado, de una organización al margen de la ley, no puedo relegarme a hacer el papel de desplazado y mucho menos cuando mi vida está en peligro por presentarme voluntariamente a un Programa del Estado, direccionado para la búsqueda de la paz y la reconciliación nacional.

“Es tal mi situación, que hace tres meses estoy de arrimado donde XX que me ha dado alojamiento para mí, y mi familia, ya no puedo continuar en esta situación pues son tres meses que yo no he aportado nada esperando su respuesta, para saber si me quedo o me vuelvo a ir a exponer mi vida.

“Por lo anterior le ruego me ayude de carácter urgente, con asistencia en alojamiento y ayudas humanitarias que me permita estabilizarme. Así mismo le ruego que me oriente qué debo hacer para montar nuevamente un proyecto productivo que permita mi reubicación laboral y social”.

1.2.19. Comunicación dirigida el diez (10) de septiembre de dos mil dos por la Representante Legal de la Compañía Nacional para la Paz - COMPAZ al señor Betancur Montoya, informándole que el contrato con la Dirección General para la Reinserción había finalizado el día veintiséis (26) de agosto de 2002, por lo cual debía dirigirse a tal despacho nuevamente para que sus solicitudes fueran atendidas.

1.2.20. Copia de la acción de tutela interpuesta por el señor Betancur Montoya en contra de la Dirección General para la Reinserción el día once (11) de septiembre de dos mil dos (2002), por considerar que la entidad demandada había violado sus derechos fundamentales a la igualdad y la vida, ya que no se le había prestado apoyo económico para subsistir, ni se había efectuado el trasteo de sus pertenencias desde Belén de Umbría: “a mí solo me autorizaron el pasado 14 de agosto con qué traer el trasteo, y autorizaron a la Compañía Nacional para la Paz (COMPAZ) como la encargada de ejecutar la mencionada autorización sin que a la fecha se haya ejecutado, y tengo mis pertenencias botadas”.

1.2.21. Comunicación dirigida el veinte (20) de septiembre de 2002 al Presidente de la República por el señor Betancur Montoya, junto con los otros dos líderes de la Fundación Libertad y Paz, solicitando su apoyo para efectos de seguridad y subsistencia. En dicha comunicación, se expresa lo siguiente:

(i) Desde hace más de siete meses, los firmantes han sido víctimas de persecución y atentados fallidos por parte de los grupos armados al margen de la ley, “que nos han desestabilizado social y económicamente, además de alterar el estado psicológico de nuestras familias y en especial nuestros hijos”. Esta situación fue puesta en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, el DAS, la Policía Nacional y la Defensoría del Pueblo, “sin

embargo hasta el momento la anterior administración de Reinserción no hizo casi nada por nuestra protección”.

(ii) Los tres fueron líderes en la subversión, y a la fecha de la carta son fundadores y directivos de la Fundación “Libertad y Paz”, creada con el objetivo de contribuir a la consolidación del Programa de Reinserción, en procesos de desmovilización individual; en esa medida, están colaborando con el Gobierno. A pesar de ello, “por razones desconocidas para nosotros la doctora Gloria Quiceno antes de entregar la dirección del Programa para la Reinserción, ordenó recoger todos los proyectos aprobados y en proceso de contratación con la fundación en mención”. Según “varios funcionarios”, el motivo por el cual se suspendió el trámite de sus solicitudes de apoyo para educación y ayuda humanitaria “es porque supuestamente somos culpables de su despido”.

(iii) Consideran que la falta de apoyo del Programa para la Reinserción se debe a malos manejos de fondos por parte del anterior Gobierno, y que existe una persecución de índole política en su contra: “es tan clara y evidente la persecución política desatada contra nosotros, que han tratado de desarticular nuestro trabajo, el cual ha girado en base a la consecución de la paz, la concordia y la defensa de los derechos humanos de los desmovilizados; donde simplemente hemos sido críticos de las equivocadas políticas socioeconómicas para la atención y ejecución de procesos de reinserción; críticas expresadas constantemente en nuestras solicitudes. Esto porque creemos que para una posible solución al conflicto se debe partir de una experiencia vivida. Razón por la que hemos hecho muchas propuestas para una posible solución que redunde hacia una reinserción con objetivos sociales y de paz, pero estas iniciativas siempre nos fueron dilatadas”.

(iv) Así, teniendo en cuenta que la anterior administración manipuló los recursos asignados para sus respectivos procesos de reinserción, solicitan la ayuda del actual Presidente de la República, así como una audiencia con él o su delegado.

1.2.22. Certificado de defunción del señor Juan Georges Betancur Montoya, con fecha 24 de octubre de 2002. En tal certificado consta que su muerte tuvo lugar en Belén de Umbría, en la vía pública de una zona rural dispersa, y que vivía en unión libre.

1.2.23. Respuesta expedida el día veinticuatro (24) de octubre de 2002 -la misma fecha de la muerte del señor Betancur Montoya- por el Ministerio del Interior a la petición dirigida por el

difunto y otros dos reinsertados al Presidente de la República el día veinte (20) de septiembre anterior. En ella se le expresa a los peticionarios lo siguiente:

(i) La Dirección General para la Reinserción, en tanto autoridad administrativa que pertenece a la Rama Ejecutiva, “no tiene funciones de Policía Judicial, no es Fuerza Pública, ni cumple funciones de inteligencia, ni de aparato de seguridad del Estado, ni es Ministerio Público, su función está determinada claramente en la ley, y para cumplir su misión se tiene que apoyar en las otras entidades estatales, que por definición legal existen para cumplir ese cometido, la Fiscalía General de la Nación – Ley 600 del 2000, Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) – Decreto 218 del 2000, Policía Nacional en toda su jerarquización, Procuraduría General de la Nación – Ley 734 del 2002 y Defensoría del Pueblo – Ley 24 de 1992”.

(ii) La Dirección General para la Reinserción opera dentro de lo dispuesto por el Decreto 1385 de 1994 y la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999, “en la cual se define claramente que para las personas que hacen entrega voluntaria existe un esquema de seguridad que se basa en un procedimiento, sin desconocer que en forma pronta y oportuna garantizar, (sic) los principios de celeridad, eficacia y responsabilidad, se remite a la autoridad legítimamente constituidas y competentes (sic) las solicitudes de estudios de seguridad, los cuales son practicados por parte del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la Policía Nacional, quienes a su vez deben determinar las medidas a tomar por parte del Estado y los beneficiarios, eventos desarrollados en los casos de los peticionarios”.

(iii) El señor Betancur Montoya recibió los siguientes beneficios:

“Proyecto Productivo por valor de \$8'000.000, para el montaje y puesta en marcha de una panadería el día 18/01/01.

Atención humanitaria en albergue desde el día 15 de abril del 2000 hasta el 15 de febrero del 2001.

Ayuda humanitaria para gastos de sostenimiento por valor de \$200.000 27/06/02.

Ayuda humanitaria por desplazamiento por valor de \$300.000 04/08/02.

Ayuda humanitaria para gastos de alimentación por valor de \$30.000 el día 20/08/02.

Afiliación en la ARS Vida Salud, para el beneficiario y su familia.”

(iv) en cuanto a los riesgos contra su vida que describen en la petición, se expresa que dicha Dirección pondrá tal “eventualidad” en conocimiento de las autoridades competentes, y que “es prudente allegue los nombres de los posibles sospechosos en las presuntas manipulaciones y posibles atentados en contra de su vida a la Fiscalía General de la Nación, Unidad de Vida, o en su defecto colocar en conocimiento de la Unidad de Protección a víctimas y testigos de la Fiscalía a fin de que ustedes (sic) puedan de manera inmediata proceder a la captura de los posibles agresores”.

1.2.24. Acta expedida por la Dirección General para la Reinserción, suscrita por el Asesor del Programa de Seguridad, en la cual consta que el día veinticinco (25) de octubre de 2002 se presentaron dos individuos desmovilizados para informar sobre el homicidio del señor Betancur Montoya. En esta acta consta lo siguiente:

(i) Uno de los reinsertados, en cuya casa en Bogotá se había alojado el señor Betancur Moreno, informa: “El salió con maletas de la casa en compañía de la esposa y el niño de un (1) año de edad desde hace quince (15) días aproximadamente y no dijo para dónde iba, dijo que se iba por falta de protección y ayuda del programa de reinserción, luego estuvimos averiguando donde los hermanos y que no sabían nada de él, que al parecer se había ido para Risaralda otra vez. Luego el día veinticuatro (24) de octubre estuve en la Fiscalía que me citaron en el programa de protección a víctimas y testigos con el fin de atender el caso a raíz de una carta que le escribimos al señor Presidente de la República, donde le solicitábamos protección y seguridad porque nuestras vidas corrían peligro, también ahí informé sobre el caso de la ida de Juan George y la Fiscal dijo que había que averiguar primero para dónde había cogido...”

(ii) Los representantes de la Dirección General para la Reinserción le expresan al denunciante que tal despacho debe apoyarse en el DAS y la Policía Nacional para efectos de prestar el servicio de seguridad, coordinando con ellos la realización de estudios técnicos de nivel de riesgo para efectos de impartir recomendaciones a los afectados; “por ello cada desplazamiento que haga un desmovilizado debe ser informado al programa, el beneficiario Betancourt (sic) se desplazó desde el municipio de Belén de Umbría hacia Bogotá en el mes

de mayo del año en curso y se encontraba en Bogotá, si él se desplazó nuevamente al municipio de Belén de Umbría sin informar al programa asumió una responsabilidad propia, debido a que el mapa del conflicto interno colombiano cambia constantemente”.

(iii) Dado que, según informa el denunciante, la esposa (sic) del difunto todavía está en Belén de Umbría, la Dirección General para la Reinserción remitirá un oficio a la Defensoría del Pueblo para que se solicite acompañamiento para ella en su traslado a Bogotá.

1.2.25. Petición presentada el día treinta y uno (31) de octubre de dos mil dos (2002) por la actora, Biviana Andrea Flórez, ante la Dirección General para la Reinserción, allegando los recibos correspondientes a los gastos funerarios del señor Betancur Montoya para el reembolso correspondiente, y solicitando el apoyo económico del Programa de Reinserción para el sustento suyo y de su hijo, “mientras el Estado en cabeza de la Dirección General para la Reinserción, hace efectivo el seguro de vida al cual tienen derecho todos los desmovilizados voluntarios y al cual creo tenía derecho mi cónyuge, quien fuera asesinado. O mientras ustedes determinan qué hacer con nosotros, ya que hemos quedado en un estado de total indefensión, con la pérdida de nuestro compañero y padre”.

1.2.26. Petición presentada por la actora el día cuatro (4) de diciembre de dos mil dos (2002) ante la Dirección General para la Reinserción, en la cual solicita nuevamente que se ordene el reconocimiento y pago del seguro de vida que le corresponde por la muerte de su compañero permanente, señor Betancur Montoya, en virtud de la Ley 418 de 1997, artículo 50 - párrafo. Asimismo, informa que no se ha dado respuesta a la petición que interpuso el treinta y uno (31) de octubre anterior.

1.3. Contestación de las autoridades demandadas

1.3.1. El Ministro del Interior y de Justicia, Fernando Londoño Hoyos, no dio contestación a la acción de tutela de la referencia, a pesar de que su admisión le fue notificada en debida forma por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, según consta en el folio 56 del expediente.

1.3.2. La Coordinadora Jurídica de la Dirección General para la Reinserción del Ministerio del Interior aportó oportunamente un escrito de contestación a la demanda de tutela, en la cual se afirma lo siguiente:

(i) La tutelante no acredita en forma legal su condición de compañera permanente de Juan Georges Betancur, ni acredita la filiación de su hijo menor, a nombre del cual dice actuar.

(ii) La Dirección General para la Reinserción cumplió con el otorgamiento de los beneficios jurídicos y económicos a los que tenía derecho el señor Betancur Montoya en su calidad de desmovilizado voluntario de la guerrilla.

(iii) La solicitud para efectuar el trasteo de los enseres del señor Betancur Montoya fue respondida en la contestación que dio la Dirección General para la Reinserción a la acción de tutela interpuesta por aquél en contra de ésta, así: “En cuanto a su solicitud de trasteo de fecha agosto 2 del 2002 radicado el 9 de agosto en el Ministerio del Interior se le dio viabilidad por parte de la Dirección General para la Reinserción, previo cumplimiento de los requisitos como entregar tres (3) cotizaciones de las empresas que desarrollan esta actividad y que hasta ahora no lo ha hecho, respuesta que a su solicitud que se dio (sic) el 14 de agosto de 2002 con el radicado 53046, radicado en COMPAZ teniendo en cuenta que es la ONG a través de la cual venía atendiendo al tutelante y hasta la fecha no existe presentación de requisito alguno”.

(iv) En relación con los problemas de seguridad y amenazas que según la tutelante sufrió el señor Betancur, afirma que no es cierto que la Dirección General para la Reinserción hubiese desatendido la situación, puesto que “se solicitó a la Policía Nacional, que es el ente competente, el correspondiente estudio de seguridad técnico, a fin de coordinar, en caso necesario, con las demás entidades competentes las medidas que fueran procedentes. Además se le instruyó sobre las medidas de seguridad que debía adoptar, las cuales rehusó”. En ese sentido, resalta que la Dirección General para la Reinserción se debe apoyar en los organismos de seguridad del Estado para prestar este tipo de servicios.

(v) Respecto de la solicitud presentada por la accionante el 31 de octubre de 2002 solicitando el apoyo económico de la Dirección General para la Reinserción, afirma que de conformidad con el Decreto 1385 de 1994, los beneficios socioeconómicos para los reinsertados únicamente podrán concederse por una sola vez a cada persona.

(vi) Por otra parte, al tener que dejar su lugar de residencia por las amenazas contra su vida, el señor Betancur Montoya adquirió la condición de desplazado, “no siendo ya la

Dirección General para la Reinserción la entidad competente para auxiliarlo, pasando a corresponderle a la Defensoría del Pueblo y a la Red de Solidaridad Social su atención y la de su familia, conforme a lo que establece al efecto el decreto 489 de 1999". En ese sentido, el 25 de octubre de 2002 el Asesor de Seguridad de la Dirección General para la Reinserción solicitó al Defensor del Pueblo su atención para la peticionaria.

(vii) En lo tocante al seguro de vida que la peticionaria pide se haga efectivo, se argumenta: "el señor Juan Georges Betancur se desmovilizó en el año de 1995, ...recibió de la Dirección General para la Reinserción los beneficios jurídicos y socioeconómicos previstos en el decreto 1385 de 1994 y en la ley 418 de 1997, prorrogada por la ley 548 de 1999, y... al momento de su fallecimiento había adquirido la condición de desplazado, razón por la cual no estaba incluido dentro de la póliza de vida que contrató esta Dirección con Aseguradora Solidaria de Colombia".

(viii) La actora no especifica en su demanda cuál es el derecho fundamental que considera vulnerado. Ninguna de sus pretensiones -la efectividad del seguro de vida, la investigación a las autoridades implicadas en el caso, o el traslado de los beneficios legales que obtuvo el señor Betancur Montoya- se refiere a la violación de un derecho fundamental, por lo cual la tutela no es procedente.

(ix) Finaliza su contestación afirmando que la Dirección General para la Reinserción cumplió con su deber frente al desmovilizado Juan Georges Betancur Montoya, y que "debe tenerse en cuenta que lo que está en juego es el reconocimiento de unos beneficios en cabeza de un desmovilizado, mas no se trata del pago de salarios, pensiones u obligaciones ilimitadas o extendidas en el tiempo, en consecuencia no estamos frente a una violación de derechos fundamentales".

1.4. Pruebas aportadas por la parte demandada.

La representante de la Dirección General para la Reinserción del Ministerio del Interior adjuntó a su contestación las siguientes pruebas:

1.4.1. Comunicación con fecha 14 de agosto de 2002, dirigida a Juan Georges Betancur, en la cual el Asesor Jurídico Administrativo de la Dirección General para la Reinserción da respuesta a su derecho de petición del nueve (9) de agosto anterior, informándole que desde

el 30 de julio anterior, la Dirección había aprobado la ayuda económica para el traslado de sus enseres hasta Bogotá, previo el cumplimiento del requisito consistente en aportar tres cotizaciones del costo de tal servicio a la Compañía Nacional para la Paz. En relación con la solicitud de ayuda para su sustento y el de su familia, expresa: “lamento informar que en la actualidad la Dirección General para la Reinserción no cuenta con disponibilidad de recursos para tal fin”. Observa la Sala que no existe constancia alguna sobre la notificación de este documento al señor Betancur Montoya.

1.4.2. Comunicación con fecha 14 de agosto de 2002, dirigida a la Directora Ejecutiva de COMPAZ por el Asesor del Programa de Seguridad de la Dirección General para la Reinserción, solicitándole que se atienda el traslado de los enseres del señor Betancur Montoya a la ciudad de Bogotá, servicio que deberá ser sustentado con las facturas correspondientes. Observa la Sala que no existe constancia alguna sobre la recepción de este oficio en las oficinas de COMPAZ.

1.4.3. Comunicación dirigida el 25 de octubre de 2002 por el Asesor del Programa de Seguridad de la Dirección General para la Reinserción al Defensor del Pueblo, informándole sobre el homicidio del señor Betancur Montoya, y solicitándole su colaboración para proteger a su compañera permanente, Biviana Andrea Flórez, y su hijo menor, especialmente para que se pueda trasladar a Bogotá.

2. Decisión del juez de primera instancia.

La Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, mediante providencia del veinte (20) de enero de dos mil tres (2003), resolvió denegar la tutela de la referencia, con base en las siguientes consideraciones:

2.1. La protección del derecho a la vida del reinsertado constituye efectivamente una obligación de las autoridades, “pero en este momento no es esa la pretensión de la petente, ya que sus peticiones se encaminan al campo económico”.

2.2. En lo relativo a las pretensiones económicas de la accionante no se observa violación de su derecho a la igualdad, “pues dicho derecho no existe en sí mismo en forma absoluta sino por comparación con otros sujetos a quienes se confieren unas prerrogativas que al actor se estén negando, es decir, que la igualdad existe como tal por comparación y no en forma

absoluta y en este caso no hay un parámetro para demostrar que se hubieran concedido beneficios a otros desmovilizados que ahora se estén negando a quien demanda. Por eso no se puede proteger el derecho a la igualdad”.

2.3. Los derechos económicos, sociales y culturales no son fundamentales en sí mismos, sino únicamente por conexidad; “pero no basta esa sola conexidad, pues además es necesario que la entidad cuestionada sí tenga la obligatoriedad de otorgar los beneficios solicitados, y en este caso, como lo afirma la entidad tutelada, los beneficios fueron concedidos por una vez en la forma como se explica en los anexos, con el apoyo a un proyecto productivo que efectivamente recibió el interesado, y que además confiesa la actora que fue otorgado e invertido. Además, que se le otorgó un auxilio para su menor hijo por valor de doscientos mil pesos y que se autorizó para solicitar tres cotizaciones relacionadas con el costo del trasteo para apoyar su traslado desde la ciudad de Belén de Umbría a Bogotá, lo cual no se cumplió, pero tampoco se prueba que se hubieran llenado los requisitos”.

2.4. Finaliza su argumentación con el siguiente análisis, cuyo sustento en las pruebas y argumentos de las partes - observa la Sala- no es claro en absoluto: “es claro que la calidad de desmovilizado no le da a la persona que la ostenta el derecho permanente a reclamar beneficios sino de la forma y en las condiciones que se establece (sic) en el contrato de desmovilización, el cual según se informa, y se le hizo saber al señor Juan Georges Betancur Montoya, terminó el día 26 de agosto³, no quedando en claro en la petición de amparo ni en la contestación hasta cuándo tenía derecho al seguro de vida. No obstante, como en la respuesta que le dieron a la solicitante en la Dirección de la Reinserción se dice que no existía tal seguro, deberá procederse a demostrar su existencia o en caso de no existir a demostrar que se tenía el derecho, lo cual no puede decidirse en los breves términos de una acción de tutela y por lo tanto deberá adelantarse la correspondiente acción contencioso administrativa...”

3. Impugnación de la decisión de primera instancia

La peticionaria impugnó oportunamente la decisión del Tribunal Superior de Bogotá, argumentando lo siguiente:

“Para su información mi compañero permanente Juan Georges Betancur Montoya quien fue asesinado, nunca estuvo afiliado a la oficina de desplazados, y sí tenía que estar inscrito en

el seguro de vida, pues la calidad de desmovilizado y el riesgo a perder la vida no se cubren con las ayudas económicas que por una sola vez sustentan los demandados”.

4. Decisión del juez de segunda instancia

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, resolvió confirmar la providencia del Tribunal Superior de Bogotá, mediante sentencia del veinticinco (25) de febrero de dos mil tres (2003). En ella se efectúa el siguiente análisis:

4.1. Las omisiones en las que pudieron haber incurrido las autoridades públicas en relación con el asesinato del señor Betancur Montoya no se pueden evaluar por vía de tutela; “los continuadores de su personalidad podrán, si así lo estiman conveniente, acudir ante la jurisdicción ordinaria competente para hacer efectivas las indemnizaciones que se pretendan y que se hayan originado en acción u omisión del Estado”.

4.2. El derecho a reclamar el seguro de vida correspondiente al señor Betancur Montoya se encuentra en entredicho, por lo cual la peticionaria deberá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que, si es el caso, se le reconozca tal derecho y se pague la suma correspondiente. El juez constitucional no se puede pronunciar sobre un derecho incierto como el que se invoca.

4.3. En el mismo sentido, la extensión de los beneficios económicos que se otorgaron al señor Betancur Montoya deberá ser reclamada por las vías judiciales ordinarias, mientras persista la controversia de índole legal suscitada al respecto con las autoridades demandadas.

4.4. No se ha probado la existencia de un trato discriminatorio frente a otras personas, que haga procedente la tutela del derecho a la igualdad.

5. Pruebas decretadas por la Corte

Mediante providencia del nueve (9) de julio del año en curso, la Corte ordenó la práctica de las siguientes pruebas:

- Se ordenó a la Directora del Programa de Reincorporación a la Sociedad Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas del Ministerio del Interior, Mónica Illidge Umaña, que se pusiera en

contacto con la peticionaria, quien había expresado que puede ser ubicada por medio del aludido Programa de Reincorporación, e informara a esta Corporación (i) si la peticionaria está con vida, (ii) si se encuentra en la ciudad de Bogotá, y (iii) cuáles son sus fuentes de subsistencia.

- Igualmente, se ordenó a la misma funcionaria que hiciera llegar a esta Corporación un informe detallado sobre el contenido, las características y la ejecución de las políticas, programas y procedimientos que adelanta su Despacho en relación con la provisión de ayudas económicas y de seguridad para los individuos reinsertados a la sociedad civil, y para sus familias.

Mediante escrito recibido en esta Corporación el día diecisiete (17) de julio, la Directora del Programa de Reincorporación a la Sociedad Civil informó lo siguiente:

“...me permito informar que la señora Biviana Andrea Flórez Echavarría no es beneficiaria de nuestro programa, se presentó como compañera permanente del señor Juan Georges Betancur y madre del menor Juan Daniel Betancur Flórez pero nunca acreditó tal situación.

“Con relación a si se encuentra o no con vida, le informo que nos comunicamos telefónicamente al teléfono (sic) que ustedes citan, pero de allí se fue y no conocemos su paradero actual, ya que el único contacto habido con esta persona fue por la acción de tutela que cursa en su Despacho, por lo que no conocemos cuáles son sus fuentes de subsistencia...”.

En relación con la solicitud de información detallada sobre las políticas adelantadas por su Despacho para garantizar la seguridad y la subsistencia de los reinsertados, la funcionaria efectuó un breve resumen de lo dispuesto en el decreto 128, que empezó a regir el 22 de enero de este año. Sobre el tema específico de la protección a las familias de los desmovilizados, expresó:

“Con relación a las viudas y huérfanos específicamente el Decreto dispuso la sustitución del fallecido siempre y cuando el causante no hubiera recibido los beneficios en vida, en consideración a que éstos se reconocen por una sola vez.”

II. Consideraciones y Fundamentos

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero, y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problemas jurídicos a resolver

Si bien las pretensiones formuladas por la actora en su demanda se refieren a (i) la efectividad de una póliza de seguros que, según lo dispuesto en la ley, debía amparar a su difunto compañero permanente, (ii) la iniciación de investigaciones contra algunos funcionarios públicos, (iii) la provisión de condiciones de seguridad aptas para ella y su hijo, a través de la reubicación, y (iv) el suministro de ayuda económica por parte de la Dirección General para la Reinserción, la Sala considera que el caso bajo revisión plantea problemas jurídicos constitucionales de mayor alcance y complejidad, en relación con el trato del que era merecedora la peticionaria por su triple calidad de (a) compañera permanente supérstite de un individuo reinsertado a la vida civil después de haber pertenecido a la guerrilla, (b) víctima civil de la violencia armada que afecta al país, por haber perdido un familiar con motivo del conflicto, y (c) mujer cabeza de familia desplazada por la violencia, madre de un niño de menos de un año de edad, en condiciones de extrema pobreza y vulnerabilidad manifiesta.

En primer lugar, se observa que el principal problema que aqueja a la peticionaria, y que afectó a su difunto compañero Juan Georges Betancur Montoya, llevándoles a pedir reiteradamente el apoyo de las autoridades, es un problema de seguridad personal y familiar. En efecto, fue por motivos de seguridad personal que la peticionaria y su compañero se vieron forzados a abandonar su residencia y su trabajo en Belén de Umbría, desplazándose hacia Bogotá; fueron razones de necesidad económica básica las que movieron al señor Betancur a trasladarse nuevamente hacia tal población, donde fue víctima de un atentado mortal; y fue en atención a su seguridad personal que la peticionaria tuvo que devolverse a Bogotá, recuperando su condición de desplazada por la violencia. Finalmente, fue por la precariedad e inseguridad de su situación actual que la peticionaria hizo uso de la acción de tutela que se revisa. Por tales motivos, uno de los puntos fundamentales que se deben tratar en esta oportunidad es el del derecho constitucional a la

seguridad personal, en cuanto a su fundamento, su contenido, sus titulares, y las obligaciones precisas que impone a las autoridades públicas.

Por otra parte, una primera lectura del material probatorio que obra en el expediente indica que uno de los asuntos centrales que plantea este caso, es el de la forma como las autoridades gubernamentales cumplen sus deberes frente a los individuos que se retiran voluntariamente de los grupos armados al margen de la ley, adquiriendo por ende la calidad de “desmovilizados” o “reinsertados”, especialmente en materia de su seguridad personal y familiar, y de la provisión de las condiciones mínimas para su reincorporación a la vida civil. Plantea, igualmente, algunos interrogantes en relación con la manera en que las autoridades estatales -tanto administrativas como judiciales- interpretan el alcance de sus funciones, el contenido y la urgencia de las peticiones de los ciudadanos que acuden a ellos en busca de ayuda, y en general, las normas que integran el ordenamiento jurídico, particularmente a nivel constitucional.

Por lo tanto, la Sala considera que los problemas jurídicos a resolver en esta oportunidad son los siguientes:

2.1. Dada la calidad de “reinsertado” que tenía el compañero permanente de la peticionaria, ¿resultaron vulnerados los derechos fundamentales de ésta, en tanto parte integrante de la familia del Sr. Juan Georges Betancur Montoya, por la forma en que las autoridades competentes respondieron a sus solicitudes de ayuda en materia de seguridad y sustento?

2.2. Teniendo en cuenta su condición de desplazada por la violencia y víctima del conflicto armado, así como su status en tanto sujeto de especial protección constitucional por ser (a) mujer cabeza de familia (b) en condiciones de debilidad manifiesta y extrema pobreza, ¿cuál era el alcance del trato especial que reclama la peticionaria desde que se configuró su situación? ¿respetaron las autoridades competentes sus obligaciones constitucionales frente a ella?

No obstante, antes de proceder al examen de estas cuestiones, debe la Sala establecer si es procedente la acción de tutela para proteger los derechos de la actora, o si -como consideraron los jueces de instancia- existen otros mecanismos de defensa a los cuales ella debe acudir.

3. La procedencia de la acción de tutela en este caso.

La acción de tutela, según ha establecido en repetidas oportunidades esta Corte, fue consagrada por el Constituyente como un mecanismo de naturaleza subsidiaria para la protección de los derechos fundamentales, que no se diseñó para desplazar a los jueces ordinarios del ejercicio de sus atribuciones propias. Por este motivo, el artículo 86 de la Carta dispone que dicha acción “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”⁴. La jurisprudencia constitucional, por su parte, ha precisado que este mandato se debe interpretar en el sentido de que los medios alternos de defensa con que cuenta el interesado tienen que ser idóneos, esto es, aptos para obtener la protección requerida, con la urgencia que sea del caso⁵. La idoneidad de los medios de defensa se debe evaluar, por lo tanto, en el contexto particular de cada caso individual, teniendo en cuenta las circunstancias específicas que afectan al peticionario, para así determinar si realmente existen alternativas eficaces de protección que hagan improcedente la tutela.

No obstante lo anterior, el mismo Constituyente introdujo una excepción a dicha regla, en el mismo artículo 86 Superior: a pesar de la existencia de otros medios de defensa judicial, será procedente la acción de tutela cuandoquiera que “se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. La jurisprudencia de esta Corte⁶ ha señalado que para efectos de esta disposición, únicamente se considerará que un perjuicio es irremediable cuando, de conformidad con las circunstancias del caso particular, sea (a) cierto e inminente -esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos-, (b) grave, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que lesionaría, y de la importancia de dicho bien o interés para el afectado, y (c) de urgente atención, en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consuma un daño antijurídico en forma irreparable⁷.

Si bien los jueces de tutela deben ser estrictos en la aplicación de estos requisitos, para efectos de respetar el carácter subsidiario del mecanismo judicial en cuestión, existen casos en los que el análisis de procedibilidad de la tutela en el caso concreto se debe efectuar en forma más amplia -esto es, menos estricta-, dada la naturaleza de las personas que solicitan amparo para sus derechos fundamentales: se trata de los casos en que estén de por medio los derechos de cualquiera de los sujetos de especial protección constitucional, tales como niños, mujeres cabeza de familia, ancianos, miembros de minorías o personas en condiciones

de extrema pobreza. En tales situaciones, los jueces deben estudiar las características del perjuicio irremediable arriba explicadas con un criterio de admisibilidad más amplio, para así materializar, en el campo de la acción de tutela, la particular atención y protección que el Constituyente otorgó a estas personas, dadas sus condiciones de vulnerabilidad, debilidad o marginalidad.

A la luz de las anteriores consideraciones, y teniendo en cuenta los problemas jurídicos arriba formulados, para la Sala resulta claro que, si bien algunas de las pretensiones puntuales de la peticionaria deben ser resueltas por la jurisdicción contencioso-administrativa –tales como la relativa a la efectividad de la póliza de seguros o a la posible responsabilidad del Estado por una falla en el servicio de seguridad-, su situación actual, y su doble condición de sujeto de especial protección constitucional (por ser una madre cabeza de familia en condiciones de extrema pobreza y debilidad manifiesta), sí requieren la intervención inmediata de las autoridades, con miras a brindarle la seguridad básica necesaria para proteger su vida y la de su hijo, expuestas potencialmente a un riesgo para su seguridad personal, cuya posible existencia deduce la Sala del mero hecho de haber sido la compañera permanente de un ciudadano reinsertado que fué asesinado recientemente, al parecer por motivo de su reincorporación a la vida civil. Además, el material probatorio que obra en el expediente demuestra que la peticionaria y su hijo pueden muy bien estar en riesgo de ser objeto de ataques como el que le quitó la vida a su compañero permanente, según lo afirmó éste mismo ante las autoridades, y según consta tanto en las declaraciones de la actora, como en las de otros ciudadanos reinsertados que le prestaron ayuda. Las actuaciones de la misma Dirección General para la Reinserción corroboran la potencial existencia de este riesgo, ya que tal dependencia, una vez enterada del lamentable asesinato del señor Betancur Montoya, solicitó ayuda a la Defensoría del Pueblo para que se acompañara a la señora Flórez Echavarría durante su traslado desde Belén de Umbría hasta Bogotá.

En consecuencia, la Sala considera que en este caso es procedente la acción de tutela, como mecanismo transitorio para prevenir un perjuicio irremediable para la actora y su hijo, dadas sus condiciones de probable riesgo y notoria vulnerabilidad, y a pesar de la existencia de mecanismos ordinarios de defensa para tramitar algunas de sus pretensiones individuales. En esa medida, procederá ahora a dar respuesta a los problemas jurídicos arriba planteados, con miras a determinar si existió una vulneración de los derechos fundamentales de la tutelante, en forma tal que amerite la intervención del juez constitucional. Por la misma

razón, se debe reiterar que en esta oportunidad la Sala no se pronunciará sobre las pretensiones que la actora puede formular haciendo uso de las vías judiciales ordinarias –es decir, no se hará referencia a las peticiones relativas a la efectividad de la póliza de seguros que debía amparar a su difunto compañero permanente, ni a la posible responsabilidad pecuniaria de las autoridades implicadas en el caso-; únicamente se estudiarán los aspectos constitucionales planteados por los hechos que constan en el expediente.

4. El derecho constitucional a la seguridad personal.

Como se indicó, el problema central que ha expuesto la peticionaria ante las autoridades al solicitar su intervención, es un problema de seguridad personal, para sí misma y para su hijo. Ello, por cuanto (a) existe una alta potencialidad de riesgo contra su vida e integridad física, derivado de su condición de compañera permanente supérstite de un individuo reinsertado de la guerrilla, y (b) dada su condición de desplazamiento, sus necesidades mínimas de carácter económico no están satisfechas, por lo cual ha debido acudir a la ayuda de conocidos. Por lo mismo, resulta indispensable precisar en esta oportunidad cuál es el contenido, el alcance y las implicaciones del derecho constitucional fundamental a la seguridad personal, reconocido expresamente a nivel internacional en instrumentos que obligan al Estado colombiano, y derivado de múltiples disposiciones de la Carta Política.

4.1. Variación histórica del contenido del derecho a la “seguridad personal”, y su importancia en el derecho constitucional comparado contemporáneo.

4.1.1. Variación histórica del contenido del derecho a la seguridad personal.

Como primera medida, la Sala desea resaltar el carácter históricamente variable del contenido del derecho a la seguridad personal, el cual se debe determinar de conformidad con los distintos tipos de riesgos a los cuales se pueden ver expuestas las personas dentro del medio en el cual realizan sus actividades o desarrollan su existencia cotidiana. En este sentido, se observa que el sentido y el alcance del derecho a la seguridad personal se deben establecer haciendo referencia necesaria al contexto social, económico y político en el cual se desenvuelven los individuos titulares del mismo; unos cuantos ejemplos servirán para aclarar este punto.

La trayectoria del derecho a la seguridad en el sistema jurídico francés es ilustrativa en este

sentido. Como consecuencia de la Revolución Francesa de 1789, los distintos instrumentos contentivos de los nacientes derechos humanos incluyeron la seguridad individual como uno de los bienes jurídicos de mayor valor a ser protegidos. Así, el artículo 2 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 establece como objeto de toda asociación política la conservación de los derechos “naturales e imprescriptibles” del hombre: “la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”. Diversas declaraciones posteriores incorporaron en forma más o menos enfática este concepto; la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que encabeza la Constitución del 24 de junio de 1793 establece expresamente que “la seguridad consiste en la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, sus derechos y su propiedad”; se trataba, así, de una institución destinada específicamente a proteger al individuo contra riesgos mucho más amplios que el de ser privado irregularmente de la libertad por una acción del Estado. Sin embargo, a partir de entonces se presentó un cambio progresivo en el sentido del término “seguridad”, que pasó de estar ligado a la idea de seguridad individual (en tanto protección de personas, bienes y derechos) para convertirse en seguridad pública, elemento del orden público y, por lo tanto, factor de conservación de la organización política. Más recientemente aún, los textos constitucionales franceses contemporáneos han otorgado una nueva extensión al término, que ahora constituye también una garantía de los medios de subsistencia de individuos y grupos: el Preámbulo de la Constitución de 1946 evoca la provisión de “seguridad material” para las personas, así como la protección de los ciudadanos contra los riesgos mayores de la existencia. Ahora bien, los constitucionalistas franceses no adhieren unánimemente a tal concepción expansiva del derecho a la seguridad; unos se acercan más a la noción de seguridad individual, visualizándola fundamentalmente como una garantía de la libertad personal frente al aparato estatal. Algunos juristas de este país⁸ explican que hay dos inseguridades en nuestro tiempo: una de ellas nace de la escalada de la delincuencia y el terrorismo, mientras que la otra es generada por un sistema represivo oficial que a menudo desconoce gravemente los derechos humanos, limitando o suprimiendo las garantías indispensables para la buena administración de justicia; en ese sentido, han explicado que las protecciones y límites necesarios para asegurar el debido proceso que debe rodear la actividad represiva del Estado, es un componente fundamental de la seguridad de los individuos frente al poder, y a su turno traza un límite claro a la actividad de las autoridades tendiente a garantizar el orden público – los autores de esta línea parecen adherir, así, a la noción más restrictiva de la seguridad

individual, que la liga a la garantía de la libertad personal. Pero otros autores franceses conciben la seguridad de una forma mucho más amplia, como el conjunto de garantías que posibilitan el ejercicio de los derechos constitucionales, que pueden manifestarse de múltiples formas de conformidad con los diversos riesgos a los que se ven sujetos los individuos⁹. La transformación histórica del campo de acción del derecho a la seguridad en el sistema francés resulta, así, evidente.

Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos incluye, en su artículo 3, el derecho a la seguridad personal. Durante las sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948 que dieron lugar a la aprobación de este instrumento, se hizo explícito el hecho de que la Declaración que se estaba a punto de proclamar surgía, esencialmente, como una respuesta a la experiencia brutal de la guerra que acababa de terminar, en particular ante los horrores del Holocausto y demás atrocidades del régimen nazi. La Declaración de 1948 nació, así, como fruto de la necesidad inaplazable de reafirmar los derechos humanos que habían sido violados masiva y flagrantemente durante la Segunda Guerra Mundial, y también como una forma de prevenir el riesgo de una nueva confrontación bélica; tal intención se vio reflejada en el segundo acápite de su Preámbulo, según el cual “el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad”. En particular, el reconocimiento de derechos personales relacionados con la seguridad se adoptó como respuesta a lo sucedido durante los años precedentes con el pueblo judío y con los grupos humanos catalogados como “inútiles” o “peligrosos” por el gobierno alemán; de allí que el artículo 3, arriba citado, tuviera su origen directo en las políticas de exterminación de enfermos mentales, incurables, homosexuales, disidentes, librepensadores, judíos, gitanos, y demás víctimas inocentes de este sistema: la consagración de los derechos a la vida, a la seguridad y a la libertad figuraba como el primer medio indispensable para evitar que semejantes injusticias se repitieran, y para proteger a todas aquellas personas o grupos especialmente vulnerables, discriminados o perseguidos dentro un contexto social determinado¹⁰.

También hubo otro tipo de arbitrariedades que la consagración del derecho a la seguridad personal en el artículo 3 de la Declaración buscaba prevenir; por ejemplo, la delegación de Cuba ante la Asamblea propuso incorporar en dicho artículo el “derecho a la integridad personal”, para así prohibir la experimentación médica en seres humanos - como la que se había llevado a cabo en los campos de concentración del régimen nazi -; pero las demás

delegaciones consideraron que la prohibición de estas crueldades ya quedaba incorporada bajo el término “seguridad de la persona” allí utilizado. Durante las discusiones de la Comisión Redactora también se hizo mención de las violaciones a la seguridad derivadas de las políticas coloniales británicas, el linchamiento de afroamericanos en los Estados Unidos, y los campos de concentración del régimen stalinista en la Unión Soviética¹¹. La intención de los redactores de la Declaración fue, entonces, que todos estos fenómenos quedaran proscritos como atentados inaceptables contra la seguridad de las personas, así como contra su vida y su libertad. Pero tal y como se ha desarrollado el derecho internacional de los derechos humanos a partir de entonces, muchos de estos fenómenos han caído bajo el campo de aplicación de otras garantías fundamentales –la libertad personal y de circulación, el debido proceso, la integridad personal, la vida –, saliendo así de la órbita de protección específica del derecho a la seguridad, que no por ello pierde fuerza normativa (en la misma medida en que el derecho a la libertad personal no deja de ser aplicable de manera residual, cuandoquiera que alguna de las múltiples libertades específicas que consagró el Constituyente no protegen al individuo en casos concretos).

Estos dos ejemplos llevan a la Sala a enfatizar que el contenido del derecho a la seguridad personal, su alcance y sus límites, se deben necesariamente determinar, tanto dentro de un contexto social, económico, y político determinado – puesto que es dicho contexto el que configura los distintos tipos de riesgos especiales a los que se ven sujetas las personas en su vida diaria –, como a la luz del contexto jurídico correspondiente – puesto que varios riesgos, amenazas y violaciones ya han sido prohibidos por derechos específicamente dirigidos a proteger a las personas contra tales peligros, como el derecho a la integridad -. Como se verá, son estos riesgos extraordinarios, no tolerables, los que se evitan al invocar la seguridad propia como derecho fundamental.

4.1.2. Importancia del derecho a la seguridad personal en el derecho constitucional comparado.

El derecho constitucional comparado ofrece una guía adicional para la interpretación de este asunto. Varias Constituciones reconocen expresamente el derecho a la seguridad personal, en forma conjunta con el derecho a la libertad, tal como se hace en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así sucede con las constituciones de Austria¹², Portugal¹³, Turquía¹⁴, Rumania¹⁵ y España¹⁶ y con la Ley de Derechos Humanos del Reino Unido¹⁷. No

obstante, en otras Constituciones el derecho a la seguridad personal ha sido reconocido, tal y como sucede en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en forma conjunta con otros derechos, distintos del derecho a la libertad personal: este es el caso de las constituciones de Canadá¹⁸, Suráfrica¹⁹, Eslovenia²⁰, Antigua y Barbuda²¹, Uruguay²², Finlandia²³, Trinidad y Tobago²⁴, Brasil²⁵ y Chile²⁶.

El desarrollo jurisprudencial que ha tenido el derecho a la seguridad en algunos de estos países reafirma que su alcance no se restringe necesariamente a la protección de quienes se encuentran privados de su libertad. Las cortes de Canadá, por ejemplo, han sido las que han otorgado un mayor campo de aplicación a esta garantía, consagrada en la Sección 7 de la Carta de Derechos de dicho país, al lado de los derechos a la vida y a la libertad –en forma idéntica a como sucede en la Declaración Universal de Derechos Humanos-²⁷. Así, en el caso de *Rodríguez vs. British Columbia*²⁸, la Corte Suprema de Justicia de Canadá estableció que el derecho a la seguridad personal protege (i) la autonomía personal para tomar decisiones sobre el propio cuerpo, (ii) el control sobre la propia integridad física y psicológica, y (iii) las condiciones más básicas de la dignidad humana. Posteriormente, en el caso de *R. v. Morgentaler*, de 1988²⁹, la Corte Suprema de Justicia de Canadá reiteró que el derecho a la seguridad personal incluye la autonomía de las personas para tomar decisiones sobre su propio cuerpo, y para no verse sujetas a interferencias estatales en la órbita de dicha autonomía, mucho menos cuando esas interferencias pueden generar un riesgo para su vida, su salud o su integridad física y psicológica. En este mismo caso, se adoptaron como doctrina de la Corte Suprema algunas definiciones judiciales preexistentes del derecho a la seguridad, que lo aplicaban en diversos contextos y con diversos sentidos: como el derecho de las personas a ser protegidas de toda interferencia física por parte de otros y controlar su propia integridad física y mental, lo cual incluye el derecho a otorgar el consentimiento para cualquier procedimiento médico³⁰; o como la protección contra una sujeción demasiado prolongada a la tensión psicológica derivada de una acusación penal irresuelta³¹. En otros casos, la Corte Suprema canadiense ha extendido el alcance del derecho a la seguridad personal para abarcar (i) la protección frente a las persecuciones de las que son objeto quienes piden asilo, y (ii) la provisión de las condiciones básicas materiales de subsistencia a quienes carecen de ellas. Así, en el caso de *Singh et al vs. Minister of Employment and Immigration*³², de 1985, en el cual se estudiaba la constitucionalidad del procedimiento canadiense para otorgar el status de refugiado, se estableció que el derecho a la seguridad de quien tiene un temor bien fundado de ser objeto de persecución en el país del cual

escapa, resulta desconocido cuando se le privan de las vías legales existentes para escapar de dicho temor; e igualmente se afirmó que, a la luz del artículo 25-1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el derecho a la seguridad personal abarca no sólo la protección de la integridad física y mental, sino también la provisión del sustento material básico para la subsistencia. En este mismo caso, se estableció que incluso en su acepción más restringida, el derecho a la seguridad personal abarca como mínimo la libertad de la persona frente a la amenaza o la imposición de castigos o sufrimientos físicos.

Otras Cortes también han otorgado al derecho a la seguridad un contenido que va más allá de la protección de las garantías tradicionales de la libertad personal; por ejemplo, la Corte Constitucional de Suráfrica, en el caso de *Alix Jean Carmichele vs. el Ministro de Seguridad y el Ministro de Justicia y Desarrollo*³³, reconoció expresamente - e hizo efectivo- el derecho de las mujeres a la seguridad, específicamente en tanto protección contra la violencia sexual. En este caso, la peticionaria había sido víctima de un ataque por parte de un individuo con antecedentes de delitos sexuales, y aunque había alertado a las autoridades sobre el riesgo que implicaba la cercanía de este sujeto, no se tomaron las medidas necesarias para protegerla. La Corte afirmó que, en virtud del derecho a la seguridad personal, las autoridades tenían el deber positivo de actuar para proteger a la peticionaria, al contar con información suficiente sobre la existencia de un riesgo.

4.2. La seguridad en el sistema constitucional colombiano.

Según se establece en el artículo 93 de la Carta, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia son pauta obligatoria para la interpretación de los derechos y deberes consagrados en la Carta; y de conformidad con el artículo 94 Superior, “la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”. La lectura de la Carta para discernir la forma en que el Constituyente reguló la seguridad se debe hacer, entonces, a la luz de los instrumentos internacionales de derechos humanos que obligan a Colombia, los cuales -como se verá- incluyen el derecho a la seguridad personal.

Desde esa perspectiva, y para efectos de claridad conceptual, desea la Sala resaltar que la seguridad aparece bajo múltiples formas en el texto de la Constitución, ya que fueron varios

los aspectos de la misma que el Constituyente quiso prever, promover y proteger; sólo uno de tales aspectos, que no se identifica ni se debe confundir con los demás, es el de la seguridad como derecho de la persona. Así, en términos generales, se observa que la seguridad fue visualizada en la Carta bajo tres manifestaciones distintas: (a) como un valor y una finalidad del Estado que permean la totalidad del texto constitucional, (b) como un derecho colectivo, y (c) como un derecho individual, derivado –entre otras- de las múltiples garantías previstas en la Carta contra los riesgos extraordinarios a los que se pueden ver sujetas las personas. Veamos:

- La seguridad como valor y fin del Estado:

La seguridad es, en primer lugar, un valor genérico que permea toda la Carta Política; entendida como la garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional, constituye uno de los elementos cardinales del orden público. En esa medida, la seguridad constituye una de las metas que movió al Constituyente a expedir nuestro texto fundamental: el Preámbulo de la Carta dispone que fue voluntad del pueblo soberano asegurar a los integrantes de la nación la vida, la convivencia y la paz, entre otros. Asimismo, la salvaguardia de la seguridad general constituye una de las razones que justifica la existencia misma del Estado, al tenor de lo dispuesto en el artículo 2 superior, según el cual las autoridades estatales “están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades...”.

Entendida como uno de los principios que dan sentido a nuestra forma particular de asociación política, la seguridad también se ve reflejada en múltiples instituciones distintas; entre ellas, se pueden enumerar –a título enunciativo- las siguientes: (a) los principios y normas que garantizan el acceso a los medios mínimos de subsistencia para quienes carecen de ellos, en la medida en que la pobreza extrema es una condición indigna que hace a la persona vulnerable a toda suerte de riesgos para su existencia; (b) las instituciones jurídicas que aseguran al individuo y a la familia las condiciones necesarias para su desarrollo integral; o (c) la noción misma de seguridad social, entendida como un sistema que preserva a las personas de los principales riesgos ordinarios, derivados de la vida en sociedad, o de la evolución de la salud individual. También se incluyen dentro del catálogo de manifestaciones del valor seguridad, las disposiciones tendientes a garantizar la seguridad jurídica de las

personas -incluyendo el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, y las que preservan al individuo de injerencias arbitrarias por parte del poder público -, así como la de los derechos -reflejada en la protección de los derechos adquiridos, o el derecho de acceso a la administración de justicia, entre otras -.

En ese sentido, no se puede desconocer el núcleo esencial de los derechos constitucionales fundamentales en aras de una mal entendida “seguridad pública”; la noción misma de “seguridad”, en tanto valor jurídico que subyace a varias de nuestras instituciones y garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales, excluye de entrada el desconocimiento arbitrario de las garantías más esenciales del ser humano; la seguridad fue consagrada por el Constituyente como un instrumento para materializar y preservar los derechos fundamentales, y no para desconocerlos o lesionarlos. En el sistema constitucional instaurado en nuestro país desde 1991, todas las instituciones que velan por crear condiciones de seguridad, tienen como finalidad primordial la de proteger las libertades y derechos de las personas³⁴.

- La seguridad como derecho colectivo:

- La seguridad como derecho individual:

Finalmente, tal y como se explica en detalle en el acápite siguiente, el derecho individual a la seguridad personal forma parte del ordenamiento constitucional colombiano. 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. Estos puntos se explicarán a continuación.

4.2.2. La seguridad personal como derecho constitucional fundamental.

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. Para determinar el contenido, alcance y límites específicos de este derecho fundamental, la Sala hará referencia a continuación a (i) su reconocimiento en diversos instrumentos internacionales que vinculan a Colombia, (ii) varios mandatos relevantes de la Carta Política, y (iii) un número importante de decisiones judiciales proferidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en las cuales se reconoce el derecho de las personas a que se preserven sus condiciones básicas de seguridad.

4.2.2.1. Reconocimiento internacional del derecho a la seguridad personal: el debate sobre su contenido específico.

Como se ha señalado anteriormente, el reconocimiento y protección del derecho a la seguridad personal constituyen obligaciones internacionales para el Estado colombiano, y por lo mismo, tal derecho se incorpora a nuestro ordenamiento en virtud de los artículos 93 y 94 de la Constitución. Hay tres instrumentos internacionales vinculantes para Colombia que incluyen el derecho a la seguridad personal en su catálogo de garantías fundamentales:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, aceptada como costumbre internacional desde la década de los sesenta³⁵, establece en su artículo 3 que “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.
- La Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José, incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 16 de 1972, establece en su artículo 7: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...”
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante Ley 74 de 1968, dispone en su artículo 9: “1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...”.

La existencia de compromisos internacionales para el Estado en materia del derecho a la seguridad personal es, así, clara; por lo mismo, debe determinarse exactamente cuál es el alcance de tal derecho en el orden constitucional colombiano, a la luz de los instrumentos reseñados. Se observa, en primer lugar, que tanto en la Convención Americana como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aparece el derecho a la seguridad personal en el mismo artículo relativo a la libertad personal, y que los artículos correspondientes enuncian aspectos del debido proceso, en particular las reglas que se deben observar para que una persona pueda ser privada de la libertad. La Sala también observa que algunos tribunales internacionales, tales como la Corte Europea de Derechos Humanos, han interpretado el alcance de una disposición similar sobre “seguridad” en el artículo 5 de la Convención Europea, principalmente en el ámbito de las restricciones a la libertad personal; así, en el caso de *Bozano vs. Francia* de 1986³⁶, la Corte Europea determinó que el objetivo primordial del artículo 5 citado es el de proteger al individuo frente a la arbitrariedad, por lo cual las privaciones de la libertad incompatibles con las garantías allí dispuestas desconocen el derecho a la seguridad –en otras palabras, para la Corte Europea el derecho a la seguridad comprende la defensa del ciudadano frente a acciones de las autoridades encaminadas a privarlo arbitrariamente de su libertad. ¿Quiere esto decir que la Corte Constitucional está obligada a restringir el alcance del derecho a la seguridad personal a un derecho de defensa frente a acciones estatales arbitrarias contra la libertad?

La respuesta sólo puede ser negativa. Primero, por un argumento lógico: si bien la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagran el derecho a la seguridad en el mismo artículo en el que regulan la libertad personal, la Declaración Universal de Derechos Humanos, que es igualmente vinculante, lo consagra junto con la vida y la libertad, sin entrar en regulaciones específicas sobre la situación de los sujetos privados de su libertad; si prosperara la tesis según la cual la consagración de varios derechos en un solo artículo hace que no puedan aplicarse en forma independiente unos de otros, debería concluirse que en el contexto del artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los derechos a la vida, la libertad y la seguridad son indisolubles – lo cual no es aceptable. Por otra parte, si bien la Corte Europea de Derechos Humanos ha interpretado el sentido del término “seguridad” en el contexto de casos relativos a la protección de personas privadas de su libertad, no ha excluido expresamente la aplicación de este derecho en otro tipo de situaciones; simplemente se ha concentrado en casos relativos a la interpretación del alcance del artículo 5 de la Convención

Europea de Derechos Humanos en ese ámbito específico.

Adicionalmente, el artículo 86 de la Carta Política colombiana dispone que toda persona podrá reclamar la tutela de sus derechos constitucionales fundamentales, cuandoquiera que éstos sean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública; en esa medida, el amparo otorgado en nuestro país a un derecho fundamental como la seguridad personal no puede ser únicamente de índole negativa, es decir, no se puede restringir a la protección de tal derecho frente a las acciones de las autoridades que lo desconozcan -tales como una detención arbitraria, o un juicio adelantado sin respeto por el debido proceso -, sino que también ha de incluir una dimensión positiva, consistente en el deber de las autoridades de actuar positivamente para proteger, de manera proactiva, los bienes e intereses jurídicos en juego, sin incurrir en omisiones lesivas de los mismos.³⁷

De lo anterior se concluye, primero, que el derecho a la seguridad ha sido reconocido expresa y ampliamente, tanto a nivel internacional, como en los diversos sistemas jurídicos del mundo; y segundo, que el alcance de este derecho no se debe restringir a la protección de la libertad personal frente a la detención arbitraria o irregular, por el solo hecho de que algunos instrumentos hayan consagrado los derechos a la libertad y la seguridad en el mismo artículo. Se trata de derechos diferentes, lo cual no significa que, como sucede con todos los derechos, no exista entre ellos una estrecha relación. Incluso si se aceptara una tesis restrictiva según la cual, en el contexto normativo citado, el derecho a la seguridad y el derecho a la libertad personal son componentes de una sola garantía fundamental, tendría que admitirse que se trata de un derecho complejo, compuesto por dos elementos diferenciables, que confluyen, cada uno en su margen de acción propio, para proteger el bien jurídico específico que amparan conjuntamente³⁹.

Se tiene, entonces, que (a) el derecho a la seguridad personal está incorporado al ordenamiento jurídico colombiano en virtud de los artículos de la Constitución citados posteriormente e interpretados a la luz de los instrumentos de derechos humanos ratificados por Colombia que crean obligaciones internacionales para el país (artículos 93 y 94 de la Constitución); (b) además de manifestarse como un derecho humano fundamental de todas las personas, el derecho a la seguridad personal adquiere especial importancia en el caso de ciertos sujetos que, dada su condición o su contexto, han recibido especial protección tanto por la Carta como por otras fuentes de derecho internacional vinculantes para Colombia; y

(c) el contenido específico del derecho a la seguridad personal es históricamente variable, y se ha de determinar de conformidad con el contexto socio - político y jurídico en el cual se vaya a aplicar. Tal y como se señalará más adelante, la consagración internacional del derecho a la seguridad personal es plenamente consistente con el ordenamiento jurídico colombiano.

4.2.2.2. Mandatos constitucionales que obligan a las autoridades a proteger la seguridad personal

El amparo del derecho a la seguridad personal tiene múltiples manifestaciones en la Carta, tanto en lo relativo a la finalidad con que fueron instituidas las autoridades, como en lo tocante a la protección de los derechos fundamentales más básicos de las personas, y en la proscripción de ciertos riesgos inaceptables.

Así, se recuerda que por mandato del artículo 2 superior, que establece el deber primordial de protección en cabeza del Estado, las autoridades colombianas fueron instituidas para brindar protección a las personas, resguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Entre tales derechos, los más básicos para la existencia misma de las personas son la vida y la integridad personal, establecidos en los artículos 11 y 12 Superiores; por ello, el énfasis principal de la labor protectora de las autoridades ha sido ser la provisión efectiva de las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad, sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su persona. Lo que es más, el Constituyente prohibió explícitamente la sujeción de las personas a ciertos riesgos que consideró inaceptables: el riesgo de ser sometidas a tortura, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 12, C.P.), el riesgo de ser sometidas a esclavitud, servidumbre o trata (art. 17, C.P.), el riesgo de ser molestadas por sus convicciones o creencias (art. 18, C.P.), el riesgo de ser molestadas directamente en su persona o en su familia (art. 28, C.P.), el riesgo de ser objeto de persecución en forma tal que deban buscar asilo (art. 34, C.P.), los múltiples riesgos a los que están expuestos los niños, entre ellos los peligros patentes de “toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos” (art. 44, C.P.), los múltiples riesgos a los que se enfrentan las personas de la tercera edad, especialmente en casos de mala alimentación (art. 46), o los innegables peligros a los que están sometidos quienes desarrollan actividades periodísticas en nuestro

país (art. 73).

De esta forma, el derecho a la seguridad personal cobra múltiples manifestaciones, en los diversos contextos de la vida ordinaria regulados por el Constituyente; con base en tales mandatos constitucionales, se ha desarrollado en nuestro país una sólida jurisprudencia administrativa y constitucional, relativa al alcance específico del deber de las autoridades de proveer condiciones mínimas de seguridad a las personas, para proteger su vida, su integridad y demás derechos, y para precaver –entre otros- los riesgos expresamente proscritos por la Carta. Por su importancia para la delimitación del campo de operancia del derecho fundamental a la seguridad en nuestro orden constitucional, que es el correlato necesario del deber de las autoridades de prestar el servicio de seguridad, la Sala se detendrá en el análisis de las principales decisiones judiciales sobre este tema.

4.2.2.3. Reconocimiento jurisprudencial del derecho a la seguridad personal en Colombia.

a) Reconocimiento por el Consejo de Estado

El Consejo de Estado, en tanto máximo tribunal de la jurisdicción contencioso – administrativa, ha establecido una rica jurisprudencia en relación con las condiciones de seguridad debidas por el Estado a los ciudadanos, en particular a ciertos grupos vulnerables por los riesgos especiales a los que están sometidos⁴⁰. Esta jurisprudencia ha evolucionado desde antes de 1991 puesto que en la Constitución anterior se establecía también el deber de las autoridades de proteger a las personas⁴¹, lo cual sirvió de fundamento junto a otras disposiciones constitucionales para que el Consejo de Estado sentara criterios que fueron sintetizados y consolidados desde mediados de los años setentas⁴². Si bien esta jurisprudencia se refiere fundamentalmente a casos de responsabilidad estatal por daños causados, en ella se ha afirmado consistentemente la existencia de una serie de deberes de las autoridades en relación con la seguridad de las personas, que para la Sala, corresponden necesariamente a derechos correlativos de los ciudadanos – en particular, al derecho a la seguridad personal, por lo cual es altamente relevante hacer un estudio de la jurisprudencia administrativa al respecto, ya que ella contribuye significativamente a delimitar el alcance y ámbito de aplicación del derecho en cuestión. No tendría sentido afirmar que la única forma en que el Estado protege la seguridad de los asociados es a través del reconocimiento de su responsabilidad por hechos acaecidos; quienes son titulares del derecho a ser resarcidos por

los daños antijurídicos sufridos en su persona debido a condiciones de inseguridad, necesariamente deben ser titulares, antes de que se configuren tales daños, del derecho a recibir especial protección de las autoridades. Así lo afirmó esta Corte en la sentencia T-1206 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), al explicar que la obligación de reparación del daño antijurídico causado por el Estado es de naturaleza secundaria, y se deriva de una obligación primaria, preexistente, de prevenir el riesgo de que tal daño se materialice: “...independientemente del criterio de atribución por medio del cual se establezca la responsabilidad patrimonial del Estado, ésta surge como una obligación secundaria, de reparación, cuando el Estado no garantiza los derechos personales y patrimoniales, causando con ello daños antijurídicos a los particulares. Incluso en el caso de la responsabilidad por rompimiento de la equidad frente a las cargas públicas, el Estado -como unidad- tiene las obligaciones constitucionales generales (1) de garantizar la vida y demás derechos de los particulares, y (2) en general, la de mantener una distribución equitativa de las cargas públicas que corresponde asumir a los particulares....”.

El Consejo de Estado ha declarado en múltiples oportunidades la responsabilidad del Estado por daños causados a las personas como consecuencia de la materialización de ciertos riesgos para su seguridad personal; ello se ha decidido en dos tipos de circunstancias:

(a) cuando se presenta una falla en el servicio de seguridad, o una falla del servicio estatal en general, que genera un riesgo indebido para la seguridad de la persona, y dicho riesgo se materializa produciendo un daño; esta falla del servicio puede darse por acción u omisión.

(b) cuando no existe una falla del servicio que haga imputable el daño a las autoridades, pero la persona ha estado expuesta a un riesgo especial, de carácter excepcional y extraordinario, que no tiene el deber jurídico de soportar en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas.

El régimen de responsabilidad por fallas en el servicio que afectan la seguridad de las personas

Son múltiples los escenarios en los cuales el Consejo de Estado ha aplicado la teoría de la falla en el servicio para declarar al Estado responsable por la materialización de un riesgo para la seguridad de las personas. Un primer ejemplo de las situaciones en que ello ha ocurrido es el de los funcionarios públicos que, por su situación misma en el contexto

histórico del momento, requieren protección especial para su seguridad personal, y ésta protección –cuando se otorga– resulta insuficiente ante ataques dirigidos en su contra. Así, en 1996⁴³ la Sección Tercera conoció de la acción de reparación directa interpuesta con motivo de la muerte de un Magistrado de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Hernando Baquero Borda, y por las lesiones sufridas por su esposa en el hecho. Según lo constatado por el Consejo de Estado, los Magistrados habían recibido una comunicación de “Los Extraditables” amenazando con asesinarlos a ellos o a algún miembro de su familia si no declaraban la inconstitucionalidad del tratado de extradición con los Estados Unidos, entonces sometido a revisión de la Corte. Los jueces afectados solicitaron protección, pero al difunto Magistrado Baquero sólo le asignaron un agente de policía para su casa y dos de escolta; no se le proveyó un automóvil blindado. Por ello, el Consejo de Estado declaró que se había presentado una falla probada del servicio por omisión de la autoridad, que en últimas permitió la comisión del atentado: a pesar de la gravedad de las amenazas contra la vida e integridad de la víctima y sus familiares, especialmente por el poder criminal de la organización que las había emitido, la Administración se había quedado corta en las medidas que adoptó, aunque contaba con los recursos humanos y técnicos para ofrecer una protección adecuada: “...quien dispuso la custodia del funcionario ignoró o no valoró razonablemente las circunstancias tan particulares que rodeaban al Magistrado Baquero y por ello, no destinó los recursos humanos y materiales a su alcance para disuadir y en últimas preservar la seguridad e integridad de quien resultó víctima de la delincuencia, con ocasión de sus delicados servicios al Estado”. Por sus circunstancias –fue ponente de la sentencia correspondiente– y el contexto del país, el Magistrado Baquero requería mayor seguridad que la ordinariamente otorgada a los altos funcionarios civiles o militares, “que por la trascendencia de los asuntos que conocen, o de su misión, están expuestos a eventuales ataques y por ello es indispensable un tratamiento especial”. En consecuencia, se declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por el hecho.

La protección especial a la que tienen derecho ciertos funcionarios también se ha extendido por el Consejo de Estado a los particulares que prestan un servicio público o colaboran con las autoridades y, por ello, se ven expuestos a riesgos extraordinarios que ameritan la adopción de medidas especiales de seguridad en su favor. Así, en 1993⁴⁴ el Consejo de Estado se pronunció sobre los perjuicios causados al propietario de un bus que fue incendiado por miembros de la guerrilla en protesta por las alzas del transporte en Bucaramanga: “Para la Sala, no es necesario que la empresa transportadora hubiera

solicitado protección especial de sus vehículos..., porque la demandada sabía los desórdenes que esa alza podía provocar. Ahora bien, esas medidas no se pueden limitar a unos simples patrullajes, sino que deben procurar un resultado eficaz para evitar que se presente el acto terrorista... En el fondo, estos particulares al prestar el servicio público de transporte, están... constituyéndose en colaboradores del Estado... y por ello necesitan una especial protección. Si el Estado admite que el particular intervenga como colaborador, éste es digno de que se le preste una especial protección, más aún, cuando se presentan circunstancias notorias de seguridad...”.

En este mismo sentido, el Consejo de Estado ha declarado la existencia de responsabilidad administrativa cuandoquiera que personas expuestas a riesgos claros de seguridad solicitan protección especial, y no la obtienen, o son amparadas por medidas insuficientes. Por ejemplo, en una decisión adoptada por la Sección Tercera en el año 2000⁴⁵, se estudió el caso de un inspector de policía que había enviado numerosas comunicaciones a las autoridades gubernamentales, de seguridad y militares, informándoles sobre la grave alteración del orden público en su jurisdicción, y sobre la existencia de amenazas contra su vida y la de sus familiares, sin haber recibido respuesta por parte de dichas autoridades; eventualmente el funcionario fue asesinado. Para el Consejo de Estado, “no cabe en tales condiciones el predicamento de la demanda sobre la imposibilidad de colocarle un vigilante a cada persona, cuando quien reclama un servicio especial de vigilancia está individual y concretamente amenazado de muerte”; por lo mismo, se declaró la responsabilidad estatal correspondiente.

En relación con este tipo de casos, el Consejo de Estado también ha precisado que el alcance del deber de vigilancia y protección de las autoridades se debe determinar de conformidad con el tipo de riesgos específicos a los que está sometida la persona; por lo mismo, ha hecho uso del concepto de “relatividad de la falla del servicio”, “que más precisamente alude a la relatividad de las obligaciones del Estado y, por lo tanto, permite determinar, en cada situación particular, si el daño causado resulta o no imputable a la acción u omisión de sus agentes”⁴⁶.

Siguiendo la misma lógica, se ha declarado que el Estado debe responder cuando no procura las condiciones particulares de seguridad que requieren las personas privadas de su libertad; así, en 1993⁴⁷ se estudió el caso de un ciudadano que fue muerto por desconocidos cuando

se le conducía a la Cárcel del Distrito de Riohacha por varios guardianes a pie, sin seguridad ni protección, luego de rendir indagatoria ante el Juzgado competente. En este caso el Consejo de Estado precisó que, al encontrarse privado de la libertad, al difunto las autoridades de la prisión le debían proveer especial protección y seguridad para la preservación de su integridad física y mental: “En otros términos, por encontrarse ‘a buen recaudo’ de las autoridades de prisión, éstas debían custodiarle y cuidarle para mantenerle en las mismas condiciones sicofísicas que presentaba el detenido al momento de la privación de su libertad. Cualquier daño en la salud que llegasen a presentar las personas privadas de su libertad, por acción u omisión de las autoridades que las vigilan y controlan, se adecua al concepto genérico de ‘falla de la administración’ y por consiguiente surge la obligación de indemnizarlas, desde luego que se presenta un daño antijurídico de los previstos por el artículo 90 de la Carta Política”.

Es similar la línea que se ha seguido en los casos de atentados terroristas que han ocurrido como consecuencia de fallas en los servicios estatales de seguridad. Por ejemplo, en múltiples oportunidades el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre las solicitudes de reparación interpuestas por las víctimas del atentado dinamitero en contra del edificio del Departamento Administrativo de Seguridad en 198948; en relación con dicho crimen, se demostró claramente que el personal encargado de proteger la sede de esta entidad pública no había dado cumplimiento a las instrucciones precisas de seguridad que habían sido impartidas por la Dirección, en las cuales se aludía a la probabilidad de que se llevara a cabo un acto de tal naturaleza en contra del edificio en cuestión, y se señalaban claros riesgos y fallas de seguridad alrededor del edificio. En una de tales oportunidades se afirmó: “...en el atentado dinamitero que originó este proceso hubo descuido, exceso de confianza, negligencia y desacato a las recomendaciones e instrucciones impartidas por la Dirección General del DAS, motivadas por las especiales circunstancias de riesgo, amenazas y declarada guerra entre las fuerzas del orden y los narcotraficantes, donde el DAS, con su Director General a la cabeza, se constituyó en blanco especial de los denominados narcoterroristas... las instrucciones de seguridad impartidas por la Dirección no fueron estrictamente atendidas, facilitando por esa negligencia e imprudencia la ejecución del repugnante atentado... La responsabilidad estatal se deriva, entonces, en este caso de la falla en el servicio por omisión de la entidad demandada, la cual constituye causa eficiente del daño en la medida de que, si se hubieran adoptado las medidas necesarias que las circunstancias imponían, se habrían evitado las consecuencias dañosas sufridas por los

damnificados del mismo”⁴⁹. Por ello, se ha declarado responsable al Estado por los daños sufridos por terceros como consecuencia de tal atentado; en uno de estos casos, se definió específicamente la falla del servicio detectada como la “violación del contenido obligatorio de controlar los sistemas indispensables para mantener óptimas las condiciones de seguridad”⁵⁰.

También en casos relacionados con ataques terroristas, el Consejo de Estado ha delimitado el alcance del deber de protección que tienen las autoridades frente a los ciudadanos, en relación con su seguridad frente a la eventualidad de un atentado de esta naturaleza. Así, recientemente⁵¹ se estudió la acción de reparación directa interpuesta por una ciudadana y su familia para que se les compensara por el daño sufrido como consecuencia de la explosión de un carro - bomba frente a su casa, sin que hubiera un objetivo oficial aparente ni cercano. Para la Sección Tercera, en este caso no se demostró un título de imputación factible para que el Estado respondiera, puesto que se trató de una acción terrorista en contra de la población civil, efectuada por desconocidos; en esa medida, se precisó que el tema de los daños sufridos por ataques terroristas ha sido desarrollado por la jurisprudencia administrativa teniendo en cuenta el objetivo del ataque: sólo cuando éste va dirigido (a) contra un establecimiento público, un alto funcionario del Estado colombiano - o de un Estado extranjero -, un cuartel o destacamento de la fuerza pública, o “en fin, una institución, una persona o un elemento que represente de cualquier manera al Estado colombiano”⁵², o (b) “otro objetivo que aunque de naturaleza privada, mereciera especial cuidado o seguridad por parte de las autoridades de seguridad y control”, puede imputarse al Estado el deber de responder, a título de omisión en los sistemas de seguridad o en la vigilancia debida a ciertas personas o instalaciones. En este caso, la Sección Tercera precisó además que “en la demanda se insiste en que ‘el servicio de seguridad resultó deficiente’, extendiendo el deber de las autoridades a una misión objetiva de resultado: que no se produjera ningún acto que afectara el orden social, deseo si bien loable frente a cualquier sistema de gobierno, imposible de lograr, ni siquiera con los mayores esfuerzos y extremas medidas, a costos inimaginables”. Así, las autoridades no están en posibilidad de “detectar y neutralizar todas las tentativas de terrorismo y violencia proyectadas por las organizaciones especializadas en tales servicios macabros”- únicamente puede predicarse su responsabilidad por falla en el servicio de seguridad, en casos de daños recibidos como consecuencia de ataques contra las instituciones o personas que representan al Estado -hipótesis relacionada también con el régimen de responsabilidad por daño especial abajo reseñado -, o contra otras personas o

grupos merecedores de especial protección – por sus actividades, sus responsabilidades o su solicitud expresa de amparo frente un riesgo claro -.

En este mismo sentido, la Sección Tercera, en sentencia de 200253, conoció la demanda interpuesta con motivo de la muerte de la esposa de un Representante a la Cámara en una emboscada en zona rural, mientras le acompañaba durante su campaña política para Senador. Los hechos de este caso dieron lugar a la exoneración del Estado⁵⁴; no obstante, el Consejo de Estado precisó que al estar descartada la culpabilidad de las Fuerzas Armadas en el hecho, “la imputación a la Administración se relega a uno de estos dos eventos: que el atentado se haya proferido contra un establecimiento público, o contra un alto funcionario del Estado o de otro Estado acreditado en el nuestro, o contra un cuartel o destacamento de la fuerza pública, en fin, una institución, una persona o un elemento que represente al Estado colombiano; o que por alguna otra connotación política o social, la persona haya solicitado al Estado protección especial y éste la haya desatendido”. En esta misma oportunidad se señaló que el Estado puede ser responsable por una falla en el servicio de seguridad, sea por acción o por omisión, así: “..cuando el Estado emplea la fuerza legítimamente, aunque en principio no sabría tenerse como responsable, lo será si el daño que causa es antijurídico. De otro lado, si el Estado omite el empleo de la fuerza –hombres y armas- con carácter disuasivo o para proteger o para reaccionar, también será responsable en la medida en que el juzgador encuentre falencia en sus deberes, cuenta tenida de la relatividad del servicio y de las circunstancias propias del evento sub judice”.

Finalmente, la teoría de la falla en el servicio ha sido aplicada por el Consejo de Estado en otros ámbitos en que está de por medio la seguridad de las personas. En un fallo de 199555, la Sección Tercera decidió la acción de reparación directa interpuesta por los padres de una mujer que pereció en un derrumbe en la carretera Pasto – Mocoa, el cual se presentó mientras las autoridades despejaban un derrumbe previo para que pudieran pasar los vehículos. Para la Sala, la Administración era responsable por los hechos, ya que había obrado con negligencia al no instalar señales que advirtieran sobre el riesgo, y permitir que los particulares y los vehículos transitaran por el área de la tragedia, especialmente cuando las condiciones geológicas, el mal tiempo y la peligrosidad de los trabajos hacían aconsejable adoptar medidas para impedir su desplazamiento mientras mejoraban las condiciones del tramo. Se declaró, adicionalmente: “Viene a constituir otro ingrediente de culpa de la Administración, la falta de atención de estudios técnicos que recomendaban la construcción

de una variante, para evitar el paso por el lugar donde sucedieron los hechos, lo mismo que la falta de construcción de obras para el mantenimiento como alcantarillas, muros de contención y drenaje que hubiese facilitado la conducción del agua y de los materiales que arrastraba, para arrojarlos a lugares seguros y así evitar la erosión del suelo y facilitar el buen manejo de los desechos que caían...”. Por lo mismo, se detectó la presencia de una falla en el servicio, que comprometió la responsabilidad de la Administración.

El régimen de responsabilidad por la presencia de riesgos excepcionales

Existen casos en los cuales, aunque no se ha presentado una falla en el servicio, se ha declarado la responsabilidad del Estado por daños sufridos por personas que han sido expuestas a un riesgo especial, con motivo de (i) la cercanía de un elemento representativo del Estado, o (ii) la prestación de un servicio a la colectividad.

En primer lugar, el Consejo de Estado ha admitido que existe responsabilidad administrativa cuandoquiera que una persona sufre un daño con motivo de un atentado dirigido contra un elemento representativo del Estado, incluso si no se ha presentado una falla en el servicio de seguridad respecto de dicho elemento, en virtud del riesgo especial que significa dicha vecindad, que rompe el equilibrio frente a las cargas públicas, y por lo mismo hace injustificable el daño recibido. Según se ha explicado, en estos casos “la imputabilidad surge de la creación de un riesgo, que es considerado excepcional, en la medida en que supone la puesta en peligro de un grupo particular de ciudadanos, como consecuencia del desarrollo de una actividad dirigida a proteger a la comunidad en general. No se trata aquí, entonces, de la existencia de una acción u omisión reprochable de la administración, sino de la producción de un daño que, si bien es causado por un tercero, surge por la realización de un riesgo excepcional, creado conscientemente por ésta, en cumplimiento de sus funciones. Y es la excepcionalidad del riesgo lo que hace evidente la ruptura del equilibrio frente a las cargas públicas y posibilita el surgimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado”⁵⁶. Así, por ejemplo, la Sección Tercera se pronunció en 2000⁵⁷ sobre la acción de reparación directa interpuesta por un ciudadano cuya vivienda fue destruida por un atentado con dinamita en contra de un Centro de Atención Inmediata (CAI) de la Policía que se encontraba a pocos metros. En este caso no se demostró una falla en el servicio, pero sí se declaró la responsabilidad del Estado por el riesgo excepcional que debieron soportar los moradores del sector, dado que los CAI fueron objeto en esa época de una grave ola terrorista, que expuso

a sus vecinos a una situación de peligro de particular gravedad, la cual “excedió notoriamente las cargas que normalmente han de soportar los administrados como contrapartida de los beneficios que se derivan de la prestación de un servicio público”. En esa medida, la responsabilidad deducida por el Consejo de Estado se generó porque, dado el riesgo excepcional mencionado, los actores no estaban en el deber jurídico de soportar el daño.

Pero el deber estatal de responder por los daños especiales sufridos en virtud de riesgos igualmente excepcionales también tiene límites; así, en una sentencia de 200058, la Sección Tercera explicó:

“cuando el atentado es dirigido en concreto contra un elemento representativo del Estado, se produce en relación con los administrados damnificados un desequilibrio de las cargas públicas, un daño especial, que si bien no es causado por el Estado, es padecido en razón de él, y en ese caso surge un título de imputación que permite impetrar la reparación. Si el atentado es indiscriminado, no es selectivo, y tiene como fin sembrar pánico y desconcierto social como una forma de expresión, por sus propias características cierra las puertas a una posible responsabilidad estatal, ya que es un acto sorpresivo en el tiempo y en el espacio, planeado y ejecutado sigilosamente, y por lo mismo, en principio imposible de detectar por los organismos encargados de la seguridad pública y como ya se ha dicho, los deberes del Estado, que son irrenunciables y obligatorios, no significan que sea por principio omnisciente, omnipresente ni omnipotente, para que responda indefectiblemente y bajo toda circunstancia.”

Por otra parte, la jurisprudencia administrativa ha aceptado que hay lugar a declarar la responsabilidad del Estado por hechos que no han tenido lugar por su causa, ni se han derivado de ataques contra sus elementos representativos, pero que no obstante surgen de la exposición de las personas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, con motivo de la prestación de un servicio público. Por ejemplo, en 199259, la Sección Tercera del Consejo de Estado se pronunció sobre la acción de reparación directa interpuesta contra EMCALI por la muerte por electrocución de la compañera permanente del petitionario, al haber hecho contacto con un cable del fluido eléctrico público que se había roto por causas desconocidas y colgaba hasta el piso. Para la Sección Tercera, en este caso estaban presentes todos los elementos de la teoría del riesgo excepcional, por lo cual se

comprometía la responsabilidad del Estado por el daño antijurídico causado; si bien no se había presentado una falla en el servicio, la empresa demandada, que era la encargada de prestar el servicio de energía eléctrica a la zona, debía asumir las cargas derivadas de la ocurrencia de un siniestro en la conducción del fluido. En efecto, se demostró que muy cerca de la casa de la difunta pasaban cables de alto y bajo voltaje de EMCALI, que constituían un riesgo serio para los circunvecinos, lo cual resultaba agravado por la existencia de explotaciones de carbón en la vecindad, las cuales generaban una mayor frecuencia de rayos que reventaban los cables. Así, si bien la tragedia no tuvo su causa eficiente en la culpa de la administración ni de la víctima, sino en el riesgo especial creado por los cables de conducción empleados para prestar el servicio, se debía reparar el daño, puesto que ni la víctima ni los causahabientes estaban obligados a soportar la lesión.

Ya la misma Sección Tercera había proferido un fallo similar en 198960, cuando examinó el caso de un ciudadano que había sufrido electrocución por hacer contacto con un cable caído de la Empresa de Energía de Bogotá al bajarse de una buseta, lo cual le generó una incapacidad laboral permanente del 80%. En este caso, si bien no se probó una falla del servicio, ya que no se pudo establecer la causa de la caída del cable, se dio aplicación a la citada teoría de la responsabilidad por riesgo excepcional. En términos del Consejo, “el Estado compromete su responsabilidad cuandoquiera que en la construcción de una obra o en la prestación de un servicio, desarrollados en beneficio de la comunidad, emplea medios o utiliza recursos que colocan a los administrados, bien en sus personas o en sus patrimonios, en situación de quedar expuestos a experimentar un ‘riesgo de naturaleza excepcional’ que, dada su particular gravedad, excede notoriamente las cargas que normalmente han de soportar los administrados como contrapartida de los beneficios que derivan de la ejecución de la obra o de la prestación del servicio”. Se determinó, así mismo, que la aplicación de este régimen se fundamente en el principio de equidad: “...en múltiples ocasiones, el régimen de responsabilidad administrativa fundada en la falla del servicio es insuficiente para explicar la procedencia de la reparación de perjuicios que, en términos de equidad, deben ser resarcidos”.

En algunos casos, en los que está de por medio el ejercicio de actividades peligrosas, el Consejo de Estado ha considerado que las actuaciones de la Administración constituyen tanto (a) una falla en el servicio que pone en riesgo la seguridad de las personas, como (b) el sometimiento de las personas a un riesgo excepcional, por lo cual comprometen su

responsabilidad; tal fue el caso⁶¹ de una acción de reparación directa interpuesta en contra de la Empresa de Servicios Varios Municipales de Cali con motivo de la muerte de uno de sus trabajadores, quien cayó de una volqueta donde se transportaban basuras y sufrió lesiones fatales. En este caso, el Consejo de Estado verificó que a los trabajadores no se les proporcionaban los elementos mínimos de seguridad para no sufrir accidentes como el que efectivamente se presentó; adicionalmente, se estableció que el hecho había ocurrido durante el desempeño de funciones distintas a las ordinarias del trabajador, que le sometieron a un riesgo excepcional, al que normalmente no estaba expuesto, y además en ejercicio de una actividad peligrosa, por el tipo de vehículo usado - que no proveía las condiciones de seguridad básicas necesarias -. Así, el Consejo conceptuó que la entidad demandada “incurrió en una falla al utilizar vehículos no destinados especialmente para la actividad de recolección y bajo las condiciones de seguridad y salubridad apropiadas para los operarios que disminuyeran los riesgos contra la salud derivados del ejercicio de sus funciones. Igualmente, la Administración sometió a la víctima a condiciones extremas de riesgo al utilizar un vehículo inapropiado y en ejercicio de una actividad peligrosa...”.

Del anterior panorama del derecho viviente de la responsabilidad patrimonial del Estado⁶², deduce la Sala la siguiente conclusión: sea bajo el régimen de la responsabilidad por falla en el servicio, o bajo el régimen de la responsabilidad por riesgo especial, esta amplia jurisprudencia del máximo tribunal contencioso - administrativo es notoriamente coherente en cuanto a la razón de fondo que le da sentido, a saber, que en virtud de los principios de igualdad ante las cargas públicas y equidad, las personas tienen derecho a no verse expuestas a situaciones de peligro excepcional para su vida o integridad personal, más allá de los riesgos ordinarios que conlleva la vida en sociedad; y que en esa medida, el Estado tiene el deber de garantizar -en lo posible- que la seguridad de los individuos no se vaya a ver comprometida, bien sea por una falla en el actuar de sus propios órganos (por acción u omisión), bien por la presencia de un riesgo anómalo que trasciende la órbita de lo jurídicamente aceptable, y frente al cual las autoridades deben adoptar medidas suficientes de protección. Este derecho de las personas, como se vio, corresponde a una obligación primaria del Estado, que constituye el fundamento último de la responsabilidad administrativa declarada en los casos que se reseñan. Según se verá a continuación, esta es exactamente la misma lógica que ha dado pie a las decisiones más importantes de la Corte Constitucional en relación con el derecho a la seguridad de las personas.

b) Reconocimiento por la Corte Constitucional

La decisión más ilustrativa de la Corte Constitucional en relación con la protección de la seguridad personal fue adoptada recientemente⁶³, en el caso de dos acciones de tutela acumuladas en las que se pedía la reubicación de ciertas estaciones de policía que, dados los lugares en donde estaban funcionando transitoriamente, generaban un riesgo para los ciudadanos vecinos. Una de dichas estaciones era la del municipio de La Calera; la tutela fue interpuesta en nombre del hijo menor del actor, porque el jardín infantil departamental al que asistía quedaba a una cuadra de la estación; el actor aludía a los ataques guerrilleros recientes en contra de dicha estación de policía, a sus constantes solicitudes de reubicación de la misma en un sitio más seguro, y a los anuncios efectuados a través de los medios de comunicación por un vocero de las FARC, recomendando a las autoridades ubicar tales estaciones por fuera del perímetro urbano, ya que los líderes rebeldes habían ordenado atacarlas ante todo. La otra estación implicada en este caso era la del municipio de Algeciras; la acción de tutela fue interpuesta por vecinos del lugar donde funciona transitoriamente la estación de policía, quienes aludían a varios ataques previos de la guerrilla, uno de los cuales destruyó varias casas a la redonda, y a los métodos no convencionales de ataque usados por estos grupos armados, tales como el lanzamiento de cilindros de gas; los actores en este caso habían presentado, igualmente, peticiones de reubicación.

El problema jurídico que se planteó a la Corte en esta ocasión fue el de establecer cuáles eran las condiciones necesarias para que la prestación del servicio público de policía no constituyera una amenaza para la seguridad de los vecinos a las estaciones, y por ende para sus derechos fundamentales. Para su resolución, la Sala aplicó dos principios de cardinal importancia para el caso presente: el principio de solidaridad, y el principio de igualdad ante las cargas públicas. En efecto, la Corte partió de la premisa según la cual el cuerpo de Policía, cuya función es de naturaleza preventiva, necesita capacidad de reacción rápida para contrarrestar situaciones potencialmente lesivas de los derechos y libertades de las personas, así como de la convivencia pacífica; por ello, la ubicación de sus estaciones debe obedecer a una pauta estratégica establecida para cumplir sus finalidades de la forma más efectiva posible. Sin embargo, también se precisó que es necesario tener en cuenta el carácter de objetivo militar que han adquirido las estaciones de policía en el contexto de la degradación del conflicto colombiano, por lo cual algunos de los aspectos que son inherentes al servicio que presta el cuerpo de Policía, terminan por convertirse en riesgos para la vida y

los derechos de la población, que son precisamente los bienes jurídicos que el servicio busca proteger. En esa medida, se estableció que la solidaridad de las personas constituye una condición necesaria para la adecuada prestación del servicio de policía, por lo cual se trata de una de las cargas públicas que la ciudadanía debe asumir por beneficiarse de tal servicio: “En general todo el conjunto de la actividad estatal, la prestación de los servicios públicos, y en particular aquellos que requieren el uso de la fuerza, comportan cargas que los particulares deben asumir, máxime cuando se benefician de la oferta de dichos servicios por parte del Estado. Este deber de solidaridad, en lo que se refiere al servicio prestado por el cuerpo de policía, justifica la imposición de ciertas cargas a los particulares, en la medida en que la ubicación de las estaciones obedece a un esquema estratégico de planeación que les permite a las autoridades maximizar los recursos disponibles y brindar un servicio eficaz a todas las personas”. Pero igualmente, se afirmó que el deber de solidaridad de la ciudadanía, que en este caso se traducía en la necesidad de asumir ciertos riesgos para la seguridad personal de los vecinos a la estación, tiene un límite infranqueable en la necesidad de armonizar las necesidades del servicio de policía con el principio de igualdad ante las cargas públicas. De esta forma, se determinó que el equilibrio que debe reinar entre las diversas cargas asumidas por la ciudadanía en virtud de su pertenencia misma a un Estado, únicamente se puede modificar cuando ello sea verdaderamente necesario, y en una medida que sea razonable y proporcionada: “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... El problema no consiste en determinar cuándo tiene cabida el principio de prevalencia del interés general para descartar cualquier consideración hacia los derechos subjetivos. Al contrario, se trata de determinar los alcances del deber de solidaridad y de tal modo establecer qué cargas es razonable que el Estado imponga a los particulares, en aquellos casos en que el servicio que presta la policía configura un riesgo para la población”. Igualmente, se precisó que las cargas que la autoridad puede imponer a los particulares en virtud de la prevalencia del interés general son exigibles únicamente en cuanto el interés particular sacrificado no se pueda armonizar con las necesidades del servicio: “A pesar de que los particulares deben asumir ciertas cargas, necesarias para la adecuada prestación de todo servicio público, el Estado está obligado a minimizar los riesgos inherentes, de tal modo que no someta a las personas a cargas innecesariamente gravosas. Esto resulta particularmente cierto en los casos en que el

riesgo recae sobre la vida y la integridad física de las personas. No es suficiente afirmar que la vida y demás derechos están siendo garantizados mediante la sola prestación del servicio por parte del cuerpo de policía. Es necesario que quien lo administra lleve a cabo todas las labores necesarias para minimizar los riesgos inherentes al servicio, preocupándose por armonizar las necesidades propias del mismo con una adecuada distribución de las cargas públicas”.

En el mismo orden de ideas, se enfatizó que incluso cuando los derechos e intereses subjetivos no se pueden armonizar con las necesidades del servicio, por lo cual deben ceder, las cargas impuestas a sus titulares deben ser necesarias, razonables y proporcionadas. Además, el Derecho Internacional Humanitario consagra la obligación de proteger a la población civil atrapada en situaciones de conflicto: específicamente los principios de (a) distinción entre combatientes y no combatientes, y (b) proporcionalidad obligan al Estado a minimizar el riesgo para la población civil, en forma tal que la policía pueda seguir cumpliendo sus funciones con el mínimo de peligro para los civiles. Aplicando estas reglas al caso concreto, la Corte concluyó que en virtud del principio de proporcionalidad, la necesidad de ubicar las estaciones de policía en lugares desde donde se pueda prestar el servicio a toda la población no puede traducirse en un riesgo desmedido para los vecinos. En esa medida, según se citó anteriormente, en esta sentencia se afirmó que “...independientemente del criterio de atribución por medio del cual se establezca la responsabilidad patrimonial del Estado, ésta surge como una obligación secundaria, de reparación, cuando el Estado no garantiza los derechos personales y patrimoniales, causando con ello daños antijurídicos a los particulares. Incluso en el caso de la responsabilidad por rompimiento de la equidad frente a las cargas públicas, el Estado -como unidad- tiene las obligaciones constitucionales generales (1) de garantizar la vida y demás derechos de los particulares, y (2) en general, la de mantener una distribución equitativa de las cargas públicas que corresponde asumir a los particulares...”. Tales obligaciones, que justifican la atribución de responsabilidad estatal cuando no son cumplidas, “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.”

Se observa, así, que la Corte aplicó la misma lógica desarrollada por la jurisprudencia administrativa arriba transcrita, en la medida en que dio aplicación al principio de igualdad ante las cargas públicas –derivado del artículo 13 Superior– para establecer en qué circunstancias las personas tienen derecho a no ser sometidas a un riesgo excepcional que comprometa su seguridad personal. En lo que respecta a la protección otorgada a estas personas por el juez de tutela, se puntualizó: “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”. El riesgo excepcional se definió como “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”.

En aplicación de estos preceptos, la Corte decidió que por su especial situación de vulnerabilidad, los niños que asistían al jardín infantil de La Calera, cercano a la estación, no tenían por qué asumir la carga desproporcionada del riesgo generado por la presencia de dicha institución, en el contexto del conflicto actual; mucho más cuando la reubicación de la estación no afectaría la prestación del servicio, por lo cual no se restringían indebidamente los derechos e intereses de los demás ciudadanos. Sin embargo, en el caso de Algeciras, por no existir sujetos vulnerables en la vecindad, se estableció que no existía rompimiento del equilibrio frente a las cargas públicas, menos cuando el traslado de la estación si podía constituir un obstáculo para la prestación del servicio de policía. Además de lo anterior, la Corte recalcó el hecho de que la estación de policía de Algeciras había funcionado temporalmente en la cárcel municipal; esta situación, en criterio de la Sala, planteaba un riesgo inaceptable para los reclusos, quienes por sus especiales condiciones de indefensión y hacinamiento estaban sujetos a un riesgo especial de seguridad ante la eventualidad de un ataque.

Además de este caso, la Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre situaciones que plantean riesgos intolerables para la seguridad de las personas. La Corte ha afirmado, por ejemplo, que quienes se encuentran seriamente amenazados en su vida y han puesto tal situación en conocimiento de las autoridades, son titulares del derecho a recibir protección, hasta el punto de que la obligación del Estado de preservar su vida, que normalmente es una obligación de medios frente a la generalidad de la población, se

convierte en una obligación de resultados, al menos para efectos de responsabilidad administrativa⁶⁴. Esta regla se ha aplicado, entre otras, a los miembros de partidos políticos que por su programa son objeto de actos violentos; así, en la sentencia T-439 de 1992⁶⁵, la Corte se pronunció sobre la acción de tutela interpuesta por un militante del partido comunista y miembro de la Unión Patriótica en contra de las autoridades y organismos de seguridad del Estado, para proteger sus derechos a la vida y a la integridad personal, así como los de su familia. Por sus actividades políticas, el actor había sido tildado de guerrillero por algunas personas y autoridades de su pueblo; la Policía y el Ejército lo buscaban, y había tenido que huir a Bucaramanga, pero posteriormente, por su difícil situación económica, se vio obligado a volver a su hogar. En agosto de 1990, tropas del Ejército Nacional tomaron por asalto la casa y desarrollaron un intenso tiroteo en que resultaron heridos dos campesinos de la zona. Por esta razón tuvo que salir del país; pero los miembros del Ejército, según demostró y encontró probado la Corte en dicha sentencia, se habían presentado repetidamente en la finca de sus padres preguntando por su paradero, e incluso destruyeron su rancho y amenazaron a su hijo. En esta sentencia, que también es especialmente relevante para el caso presente, la Corte afirmó que “cuando se presentan situaciones de conflicto armado entre la fuerza pública y los grupos armados que están fuera de la legalidad, el Estado tiene la obligación de ser extremadamente sensible en sus intervenciones, con miras a preservar el equilibrio político y social, mediante la protección eficaz a los grupos, partidos o movimientos minoritarios, en especial a aquellos que por su carácter contestatario pueden ‘estar en la mira’ de otros grupos que, gozando de los beneficios institucionales y patrimoniales, pueden ver amenazadas sus prerrogativas”. En este sentido, la Corte enfatizó la necesidad de proteger la seguridad de ciertos grupos especialmente vulnerables por su situación en el contexto político y del conflicto interno, incluyendo a los individuos “reinsertados”: “El surgimiento de grupos, movimientos y partidos políticos minoritarios a raíz de la desmovilización de antiguos integrantes de la guerrilla requiere de especial protección y apoyo por parte del Estado. La institucionalización del conflicto, la dejación de las armas y su sustitución por el ejercicio activo de la participación político - democrática y la renuncia de la violencia como método para alcanzar el cambio social, son alternativas que deben ser garantizadas por todas las autoridades para evitar que la llamada ‘guerra sucia’ acabe cerrando la posibilidad de llegar a un consenso que reúna a todos los sectores de la población y permita la convivencia pacífica... Los integrantes de minorías políticas que individualmente ostentan la condición de civiles pueden

verse afectados con ocasión de las actividades militares y tienen derecho a solicitar del Estado su protección específica, mediante el ejercicio de los medios jurídicos más efectivos para ello, en particular de la acción de tutela...” En el mismo orden de ideas, la Corte recalcó que los individuos desmovilizados de grupos guerrilleros forman parte de la población civil, y por lo mismo son titulares del derecho a que se proteja su seguridad, en virtud de la Constitución y del Derecho Internacional Humanitario; por ende, se afirmó que “(las) agrupaciones políticas que finalmente han optado por la vía democrática, abandonando los medios violentos de lucha, tienen un derecho al apoyo institucional necesario para el ejercicio pleno de sus derechos de participación política, así como, para garantizar la seguridad y la de sus miembros, el acceso a los medios y mecanismos estatales indispensables para desarrollar su acción política y poder crecer como alternativa de poder”.

La especial tutela de las condiciones básicas de seguridad de las que deben gozar personas especialmente vulnerables por su situación de riesgo también se ha hecho efectiva en el caso de los docentes amenazados por el ejercicio de su profesión. En la sentencia T-028 de 2000, se explicó que “...el docente amenazado de muerte y forzado a abandonar su sitio de trabajo y de residencia por cualquiera de los diversos grupos levantados en armas que operan en el país, es una persona que ha sido sometida injustamente a un trato violento, contrario al ordenamiento vigente y gravemente discriminatorio, por lo que debe ser objeto, según lo establecido en el inciso segundo del art. 13 de la carta política, de una acción positiva por parte del Estado...”

Otros sujetos de especial protección en cuanto a su seguridad, según la Corte, son los funcionarios públicos que en razón de su cargo han sido objeto de amenazas contra su vida. En la sentencia T-1619 de 200066, la Corte evaluó la situación de una ciudadana que se había desempeñado como Juez Penal de la República, cargo en cuyo ejercicio emitió providencias desfavorables para los presuntos autores de delitos atroces como genocidio, y recibió en consecuencia serias amenazas contra su vida y la de su familia, de tal gravedad que su padre fue asesinado, así como lo fue la juez que confirmó una providencia expedida por ella. Para proteger su seguridad, fue nombrada para el servicio diplomático en el exterior bajo el gobierno de Virgilio Barco; pero al momento de interponer la tutela, había sido desvinculada de su cargo en un consulado europeo, y consideraba que dicha medida la ponía en situación de grave riesgo, por no haber cesado la amenaza en su contra. En este caso, la

Corte afirmó que no era aceptable invocar las disposiciones legales que rigen el servicio diplomático para excusar el cumplimiento del deber que tenían las autoridades de proteger la vida e integridad de la peticionaria y su familia: “las disposiciones legales, en este caso, las normas legales sobre tiempo máximo de permanencia en el exterior del personal en el servicio diplomático y consular, no pueden ser válidamente esgrimidas como si se tratara de barreras infranqueables que excusaran la inobservancia del deber constitucional que incumbe a todas las autoridades de velar por la efectiva protección de derechos constitucionales fundamentales como el de la vida, o la integridad física y moral, que por ser prevalentes, bien pueden aún exigir su inaplicación, como en el caso presente habría ocurrido, de haberse comprobado que el riesgo de amenaza a su vida e integridad o a la de su núcleo familiar subsiste, y que, por ende, la permanencia en el exterior de la accionante y de su familia hubiese sido necesaria”. Por esta razón, al verificar la continuidad del riesgo al que estaba expuesta la accionante, la Corte afirmó que era necesario asegurar la continuidad de la protección que había recibido de las autoridades, así como minimizar los riesgos potenciales que podría acarrear una variación en la medida de seguridad de la cual era beneficiaria; en consecuencia, se decidió que la Cancillería no podía disponer el regreso de la accionante al país mediante su declaración de insubsistencia, sin haber coordinado previamente con los organismos de seguridad del Estado el esquema de protección a aplicar, ya que éstos últimos debían asumir la responsabilidad de proteger “la seguridad e integridad de la accionante y de su núcleo familiar”. La Corte ordenó que tal coordinación interinstitucional debía llevarse a cabo en forma tal que no hubiese solución de continuidad, que quedaran claramente definidas las responsabilidades y medidas de protección a aplicar, “y que se dé a conocer a la accionante en forma unívoca y previa las medidas que se adopten, así como la identidad de los servidores y del organismo responsable de velar por su seguridad”.

La Corte también ha verificado la existencia, en cabeza de las autoridades, de un deber de especial protección de la seguridad de quienes no pueden protegerse a sí mismos adecuadamente, por encontrarse bajo la dependencia de una autoridad pública. El caso paradigmático de este grupo es el de quienes se encuentran privados de su libertad; pero también ha establecido esta Corte que se encuentran en la misma situación los soldados que están prestando el servicio militar obligatorio, quienes se encuentran reclusos en hospitales públicos, y los menores de edad que están estudiando en escuelas públicas⁶⁷. El caso concreto de las personas privadas de su libertad ha recibido un grado considerable de

atención por la Corte, que ha afirmado la obligación que tienen las autoridades de proteger la integridad de los detenidos es de tipo objetivo, por lo cual es indiferente si existe o no culpa de la Administración para efectos de resarcir cualquier daño causado. De especial interés en relación con este último tipo de casos, es la situación de los miembros de la Fuerza Pública o de los servicios de seguridad del Estado que han sido privados de su libertad, y que muchas veces son reclusos con los mismos sujetos a quienes combatieron durante su servicio activo. En la sentencia T-588 de 199668, por ejemplo, la Corte afirmó que el establecimiento de centros especiales de reclusión para estas personas constituye una prolongación del deber de las autoridades de proteger su vida y su integridad física: “Puesto que en las cárceles y penitenciarías ordinarias se encuentran internadas personas que han sido afectadas por la actuación de los cuerpos policivos, es de presumir que podría representar un peligro para la vida e integridad física de los integrantes de la policía el ser reclusos en esos mismos centros. Por eso, la ley ha dispuesto que los miembros de la fuerza pública deben ser internados en lugares especiales.” Idéntica regla fue aplicada en la decisión T-680 de 199669, en la que se expresó que la restricción de los derechos de quien ha sido privado de la libertad no exonera al Estado de su deber de proteger la vida e integridad física de tal persona; y que “esta obligación de amparo que se impone a las autoridades, debe brindarse especialmente a aquellos detenidos o condenados que, en cumplimiento de su labor de combatir la delincuencia, han generado graves motivos de enemistad entre quienes serían sus compañeros de celda, corredor o patio, de no existir tal protección. Basta la sola condición de agente de la Policía Nacional, para tener derecho a un sitio de reclusión especial.”

También el caso de los defensores de derechos humanos ha sido objeto de pronunciamientos expresos por la Corte, en los cuales se ha afirmado que el Estado tiene frente a ellos un deber especial de protección, dado el clima generalizado de intolerancia y violencia del que son objeto por dedicarse a la promoción de las garantías más básicas del ser humano. Dada la realidad de la amenaza que se cierne sobre estas personas, que en no pocos casos se ha materializado en atentados mortales, la Corte ha afirmado que en Colombia es indispensable “construir un avanzado sistema de protección jurídica y real para los defensores de los derechos humanos. Máxime cuando la actitud de los defensores de los derechos humanos es un componente básico de la vida política de una nación”⁷⁰.

Por otra parte, el caso de los trabajadores de entidades públicas que han sido amenazados

en razón de las actividades que desempeñan también ha sido examinado por la Corte; en la sentencia T-120 de 199771 se analizó la situación de dos trabajadores de la salud empleados por el ISS en la zona de Urabá, que habían sido objeto de serias amenazas contra su vida por haber salvado la vida de una militante activa de la Unión Patriótica. Una vez confirmada la gravedad del riesgo al que estaban expuestos los actores, la Corte afirmó que someterlos a tal peligro constituía una carga desproporcionada, puesto que no ejercían su profesión como militares en servicio activo, ni trabajaban para una dependencia de las Fuerzas Armadas. En cuanto al alcance del deber de protección del ISS frente a sus empleados, se afirmó: “la protección que debe proporcionar la administración al funcionario amenazado gravemente en su vida por terceros, incluye no sólo el traslado, sino la actividad diligente de la administración en minimizar la exposición de la persona a la contingencia de que se cumplan las amenazas... el Urabá antioqueño es una zona de orden público, donde los medios ordinarios con los que cuentan las autoridades para restablecer y preservar la normalidad han sido insuficientes; por tanto, debe el juez de tutela otorgar especial protección a los funcionarios radicados allí, que sean objeto de amenazas de muerte por parte de los grupos en conflicto, puesto que se encuentran en especiales condiciones de indefensión.”

Para concluir, observa la Sala que en todos los casos reseñados, cuyo común denominador es la existencia de un problema ostensible de seguridad que aqueja a los peticionarios, la Corte ha adoptado una postura similar a la del Consejo de Estado ante situaciones comparables: las personas tienen derecho a no verse expuestas a riesgos extraordinarios para su persona, sea por causa de las autoridades públicas o de factores ajenos a ellas, y en esa medida son titulares de un derecho a ser protegidas que, en caso de desconocerse, dará lugar a responsabilidad. Al igual que la jurisprudencia administrativa reseñada, estas casos encuentran su fundamento último en el principio de igualdad ante las cargas públicas -que impide obligar a una persona a soportar riesgos desproporcionados -, así como en el deber elemental de las autoridades de proteger la vida e integridad de los ciudadanos. Es éste, pues, según la jurisprudencia, el núcleo más básico del derecho a la seguridad personal en el ordenamiento constitucional colombiano, tal y como se expone puntualmente a continuación.

4.2.3. Contenido, ámbito de aplicación y límites del derecho fundamental a la seguridad personal

Una vez establecido que la jurisprudencia constitucional y administrativa colombiana han caracterizado el derecho a la seguridad personal – grosso modo- como el derecho que tienen las personas a recibir protección frente a ciertos tipos de riesgo para su vida e integridad personal, el asunto central que se plantea es el de determinar cuáles son los tipos de riesgo frente a los cuales protege tal derecho a la seguridad personal. La caracterización de dichos riesgos es, a su turno, un paso crucial para diferenciar el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, sin confundirse con ellos: la vida y la integridad personal.

4.2.3.1. Caracterización de los riesgos frente a los cuales protege el derecho a la seguridad personal.

En el contexto jurídico colombiano, según los mandatos constitucionales y la jurisprudencia arriba transcritos, el derecho a la seguridad personal ampara a los individuos frente a ciertos riesgos contra su vida e integridad personal, facultándoles para exigir la intervención protectora del Estado. ¿Cuáles son los tipos de riesgo cubiertos por el derecho a la seguridad personal, y en qué se diferencian de los riesgos frente a los cuales operan los derechos fundamentales a la vida e integridad personal?

Se tiene, en primer lugar, que dichos riesgos deben ser extraordinarios. Esto quiere decir que existe un nivel de riesgo ordinario, social y jurídicamente soportable, por estar implícito en la vida cotidiana dentro de cualquier sociedad. La condición de persona, en el sentido social del término, somete necesariamente al ser humano a un número indeterminado de contingencias y peligros que, desde el principio de su vida, debe aprender a sortear. Tales peligros y contingencias no solo son consustanciales a la vida real de los seres humanos, sino que son en gran medida imprevisibles; no tendría sentido, ni sería jurídicamente admisible, obligar a las autoridades y los particulares a respetar un derecho fundamental de imposible materialización. Por ello, las personas no pueden exigir al Estado un nivel especial de protección frente a este tipo de riesgos elementales: soportarlos constituye una carga derivada de la condición misma de integrante de una comunidad de seres humanos, que se impone a todos los miembros de la sociedad por igual. Ahora bien, en la medida en que la intensidad de dichos riesgos se incrementa, es decir, cuando se tornen extraordinarios y reúnen las demás características señaladas en esta providencia, las personas tendrán derecho a solicitar la intervención protectora de las autoridades para mitigarlos o evitar que

se materialicen, cuando ello sea posible; tal intervención estatal podrá invocarse con distintos títulos, es decir, en virtud de distintos derechos fundamentales -la vida, la integridad personal o la seguridad personal -, dependiendo del nivel de intensidad del riesgo en cuestión y de sus características.

Así, el derecho a la seguridad personal no es una garantía de inmunidad frente a cualquier contingencia, riesgo o peligro. Las personas pueden cubrir los riesgos de vivir en sociedad mediante los diferentes mecanismos de aseguramiento previstos de manera general en el ordenamiento jurídico; la exposición a los riesgos ordinarios de la vida humana dentro de un Estado, con acceso a los mecanismos generales de protección establecidos por las autoridades para cumplir sus funciones constitucionales, es una de las cargas propias de la condición de persona dentro de una sociedad. El derecho a la seguridad personal tampoco comprende vivir libre de temores, ni tampoco la supresión de toda suerte de riesgos, así éstos sean en algunos casos claros. Por eso, no se puede invocar este derecho para obligar a las autoridades a impedir que una persona libremente asuma un riesgo en desarrollo de actividades peligrosas no prohibidas por las leyes, como ciertos deportes, si bien éstos han de realizarse dentro de las reglas básicas establecidas para reducir los riesgos consustanciales a la actividad en cuestión. Tampoco se puede exigir a las autoridades que suplan la propia imprudencia, negligencia o temeridad de la persona expuesta a un riesgo, sin que ello exonere a tales autoridades del deber de informarle a tal persona sobre el riesgo que autónomamente está corriendo. Igualmente, el derecho a la seguridad personal no comprende el poder jurídico de exigirle a las autoridades que anticipen cualquier riesgo, así éste sea grave, si es imprevisible aún con los medios más sofisticados de inteligencia y prevención. Las autoridades no tienen el deber de desarrollar una misión objetiva y general de resultado para superar las contingencias de la convivencia social. No obstante, el derecho a la seguridad personal sí comprende un nivel de protección básico de las personas contra ciertos riesgos o peligros que, al llenar las características abajo descritas, no resultan legítimos ni soportables dentro de la convivencia en sociedad, de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales; se trata de riesgos extraordinarios cuya imposición misma lesiona la igualdad en la que deben estar las personas frente a la carga de vivir en sociedad, especialmente en una de las sociedades más inseguras de Latinoamérica, como desafortunadamente lo es la nuestra.

Por lo anterior, y para efectos de claridad conceptual, la Sala considera necesario establecer

una sencilla escala de riesgos, con base en la cual se puede delimitar objetivamente en campo de aplicación del derecho a la seguridad personal en nuestro ordenamiento. De acuerdo con sus grados de intensidad y sus demás características - que son correlativos a (i) los niveles de tolerabilidad jurídica del riesgo por los ciudadanos en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas, y (ii) los títulos jurídicos con base en los cuales se puede invocar la intervención protectora de las autoridades -, se pueden establecer los siguientes cinco niveles de riesgo:

Nivel de riesgo mínimo. Ocupa este nivel quien vive en condiciones tales que los riesgos a los que se enfrenta son únicamente los de muerte y enfermedad naturales - es decir, se trata de un nivel en el cual la persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos. En realidad, nadie se ubica únicamente en este nivel, porque todas las personas están insertas en un contexto social determinado, sometiéndose por ende a los riesgos propios del mismo.

Nivel de riesgo ordinario, soportado por igual por quienes viven en sociedad. Se trata de los riesgos ordinarios, implícitos en la vida social, a los que se hizo referencia al principio de este acápite. A diferencia de los riesgos mínimos, que son de índole individual y biológica, los riesgos ordinarios que deben tolerar las personas por su pertenencia a una determinada sociedad pueden provenir de factores externos a la persona -la acción del Estado, la convivencia con otras personas, desastres naturales -, o de la persona misma. El Estado, por la finalidad que le es propia, debe adoptar medidas generales para preservar a la sociedad de este tipo de riesgos; así, por ejemplo, a través de la provisión de un servicio de policía eficaz, de la eficiente prestación y vigilancia de los servicios públicos esenciales, o de la construcción de obras de infraestructura pública, se entiende que las autoridades han provisto a la ciudadanía las condiciones elementales de seguridad requeridas para la vida ordinaria. En otras palabras, no hay título jurídico para que las personas invoquen medidas de protección especial por parte de las autoridades frente a riesgos de este nivel, que vayan más allá de las medidas generales de protección que se señalan, puesto que el principio de igualdad ante las cargas públicas hace que todas las personas deban someterse en igualdad de condiciones a esta categoría de riesgos.

Nivel de riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal. Este es el nivel de los riesgos que, por su intensidad, entran bajo la órbita de protección directa de los derechos a

la vida e integridad personal. Cuando los riesgos puestos en conocimiento de las autoridades reúnen todas las características señaladas anteriormente –esto es, cuando son específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados, y además se llenan los siguientes requisitos, los derechos a la vida y a la integridad personal estarían amenazados. Estos requisitos adicionales son (i) que el riesgo sea grave e inminente, y (ii) que esté dirigido contra la vida o la integridad de la persona, con el propósito evidente de violentar tales derechos. Cuando el riesgo tiene estas características adicionales, su nivel se torna extremo, y serán aplicables en forma inmediata los derechos fundamentales a la vida y a la integridad, como títulos jurídicos para exigir la intervención del Estado con miras a preservar al individuo. Pero como ya se dijo, en la medida en que alguna de estas características vaya disminuyendo de intensidad, o vaya faltando, el riesgo dejará de ser extremo, sin perder su carácter de extraordinario, por lo cual se ubicará bajo la órbita de protección del derecho a la seguridad personal.

Riesgo consumado. Este es el nivel de las violaciones a los derechos, no ya de los riesgos, a la vida e integridad personal: la muerte, la tortura, el trato cruel, inhumano o degradante, representan riesgos que ya se han concretado y materializado en la persona del afectado. En tales circunstancias, lo que procede no son medidas preventivas, sino de otro orden, en especial sancionatorias y reparatorias.

Como consecuencia de lo anterior, se tiene que el derecho fundamental a la seguridad personal opera para proteger a las personas de los riesgos que se ubican en el nivel de los riesgos extraordinarios, que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar-, mientras que los derechos a la vida e integridad personal se aplican para precaver riesgos que sean lo suficientemente intensos como para catalogarse de extremos, por reunir la totalidad de las características indicadas: especificidad, carácter individualizable, concreción, presencia, importancia, seriedad, claridad, discernibilidad, excepcionalidad y desproporción, además de ser graves e inminentes. En la medida en que una de estas variables vaya perdiendo fuerza en el caso concreto, o esté ausente, el riesgo pasará a la órbita de protección del derecho a la seguridad personal. En ese mismo sentido, si el riesgo no cobra la suficiente intensidad como para reunir alguna de estas características, y ser por lo mismo extraordinario, cesará de operar el citado derecho a la seguridad personal, y el riesgo deberá ser asumido por la persona, en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas. Como ya se dijo, tales riesgos pueden haber sido causados por las mismas autoridades, por terceros o por factores

externos; en esa medida, el derecho a la seguridad personal permite a sus titulares (i) estar libres de riesgos extraordinarios generados por la acción u omisión estatal, o por causas ajenas al Estado pero que éste debe evitar o mitigar, así como (ii) ser objeto de medidas específicas de protección por parte de las autoridades.

Se observa, por lo tanto, que las circunstancias en las cuales se puede invocar y hacer aplicable el derecho a la seguridad personal, en tanto derecho a recibir protección estatal frente a riesgos extraordinarios que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar, dependen esencialmente del caso concreto, y deben ser evaluadas como un todo, desde una perspectiva integral, para establecer la naturaleza, alcance, intensidad y continuidad de los riesgos que gravitan sobre cada individuo. El funcionario competente, ante quien se haya puesto de presente la situación de riesgo, deberá evaluar en el caso concreto si se trata de riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros, discernibles, excepcionales y desproporcionados para el sujeto. Si detecta que están presentes todas estas características, y que además se trata de riesgos graves e inminentes, deberá dar aplicación a los derechos fundamentales a la vida e integridad personal; pero si están presentes algunas, y no todas, o unas con mayor fuerza que otras, manteniendo el riesgo su carácter extraordinario, habrá de dar aplicación al derecho a la seguridad personal, determinando las medidas procedentes, según se establece a continuación.

4.2.3.2. Obligaciones constitucionales básicas de las autoridades para preservar el derecho fundamental a la seguridad personal.

Dado el rol central que juegan las autoridades competentes en cuanto a (i) la detección del riesgo que gravita sobre una persona, (ii) la determinación de su grado de intensidad, (iii) la identificación del derecho fundamental bajo cuya órbita de protección específica se encuentra el individuo afectado, y (iv) la identificación y puesta en práctica de las medidas a aplicar, la Sala precisa que el derecho a la seguridad personal genera, entre otras, las siguientes obligaciones constitucionales para las autoridades, frente a quien se ve potencialmente afectado por un riesgo extraordinario:

1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada

por el interesado.

2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.
3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice.
4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.
5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.
6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.
7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados.

A fin de que las prestaciones necesarias en cada situación concreta para garantizar el derecho a la seguridad personal sean exigibles al Estado, es preciso invocar o probar sumariamente los hechos que apuntan hacia la existencia de un riesgo extraordinario. Estos se refieren, principalmente, a aspectos o condiciones que deben estar presentes en el caso concreto, que en ese sentido operan como desencadenantes jurídicos de la protección otorgada por el derecho fundamental a la seguridad personal:

(b) el segundo es la situación de vulnerabilidad o especial exposición al riesgo en que se encuentra(n) la(s) persona(s) afectada(s). Tal situación puede surgir de diversas causas, que habrán de ser analizadas caso por caso. Sin embargo, existen ciertas categorías de personas que, por sus condiciones mismas, están expuestas a riesgos de una intensidad tal que es

altamente factible que llenen todas o la mayoría de las características arriba señaladas, por lo cual deberán ser objeto de especial atención por las autoridades competentes; tal es el caso, por ejemplo, de quienes se ven expuestos a riesgos extraordinarios en virtud de (i) su cargo o función (como un alto funcionario), (ii) el tipo de tareas o actividades que desarrollan (como defensores de derechos humanos, periodistas, líderes sindicales, docentes o, como se vio en un caso decidido por el Consejo de Estado, conductores de bus en zonas de conflicto armado), (iii) el lugar geográfico en el que se encuentran o viven, (iv) su posición política de disidencia, protesta o reivindicación (tal es el caso de las minorías políticas y sociales), (v) su colaboración con las autoridades policiales o judiciales para el esclarecimiento de delitos, (vi) su distanciamiento o separación de los grupos armados al margen de la ley (como sucede con los “reinsertados” o “desmovilizados”), (vii) su situación de indefensión extraordinaria (como ocurre con las personas en condiciones de indigencia o los desplazados por el conflicto interno), (viii) encontrarse bajo el control físico de las autoridades (tal como sucede con quienes se encuentran privados de su libertad o con los soldados que prestan su servicio militar obligatorio), o (ix) ser niños, titulares de derechos fundamentales prevalecientes y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión.

En la medida en que las personas tienen un derecho a que su seguridad personal sea garantizada por las autoridades para protegerse de los riesgos en las condiciones antes señaladas, existe un deber correlativo para el Estado de prestar las medidas y medios de seguridad requeridos por ellas, según ha establecido la jurisprudencia extensamente descrita en las secciones precedentes. Este deber estatal – que no se debe confundir en ningún caso con el deber general de las autoridades de proveer las condiciones de seguridad pública requeridas en el país- consiste en la obligación de identificar el nivel de riesgo que gravita sobre las personas, y adoptar las medidas preventivas y protectivas individuales que sean necesarias y suficientes en cada situación particular, para evitar que el riesgo extraordinario al que la persona está sometida se materialice. Por esta razón, como se vio, las autoridades cuentan con un nivel importante de discrecionalidad para determinar las medidas de seguridad a tomar, dentro de los cauces establecidos por la ley; pero incluso en caso de que no exista una norma legal específica y directamente aplicable, deberán hacer cuanto esté a su alcance, aplicando un grado especial de diligencia, para proveer la seguridad requerida por las personas, como manifestación directa de sus deberes constitucionales más básicos.

No se desconoce que, en este sentido, el reconocimiento y la efectividad del derecho a la

seguridad personal imponen al Estado una carga prestacional significativa; dependiendo del grado y el tipo de riesgo existente en cada caso, será necesario que las autoridades contribuyan a garantizar la seguridad de las personas por medio de acciones positivas de protección, según disponga la ley, lo cual implicará en la mayoría de los casos un determinado gasto económico. Por esta razón, el Legislador juega un rol central en el desarrollo del contenido de este derecho, a través de la expedición de normas sobre la materia; la dimensión prestacional que, como se vio, caracteriza a todo derecho fundamental, se debe materializar primordialmente, en el caso del derecho a la seguridad, a través de los programas, procedimientos, medidas e instituciones diseñados por el Legislador. Pero no se puede invocar la ausencia de norma aplicable para efectos de exonerar a las autoridades de su deber de prestar las condiciones de seguridad en mención, si están presentes las circunstancias arriba reseñadas; ello equivaldría a desconocer el valor normativo directo de la Carta Política (art. 4, C.P.), y la primacía de los derechos fundamentales (art. 5, C.P.).

Como el derecho a la seguridad personal no es absoluto ni ilimitado, cuando el legislador no ha delimitado su alcance específico en cada situación, los funcionarios administrativos o los jueces deben señalar su ámbito en el caso concreto, ponderando los diferentes principios y reglas relevantes, para así determinar la medida de protección a aplicar. En los casos en que no existe una disposición legal específicamente aplicable a la situación del afectado, pero se ha verificado la existencia de un riesgo extraordinario frente al cual la persona tiene un derecho constitucional a ser protegida, la autoridad administrativa competente, y en subsidio el juez, deben efectuar un ejercicio adicional de ponderación, no ya para determinar la intensidad del riesgo a que está expuesta dicha persona, sino para establecer cuál es la medida aplicable. En particular, el funcionario correspondiente ha de prestar atención –entre otras- a las siguientes tensiones, cuya resolución dependerá de las circunstancias específicas del caso, vistas a la luz de los derechos y deberes constitucionales señalados:

- (i) la tensión que se presenta entre el riesgo que se busca evitar al invocar el derecho a la seguridad personal, y el principio de solidaridad, que impide que una persona se desprenda de cargas que debe soportar, o pretenda mejorar su seguridad personal a costa de incrementar la inseguridad de los demás miembros de su comunidad; y
- (ii) la tensión existente entre la medida de protección ideal de la seguridad personal en

una situación concreta, y la capacidad institucional de las autoridades responsables para responder ante el peligro, las cuales, si bien no pueden ampararse en sus propios errores, deficiencias o negligencia, han de emprender las acciones razonables, adecuadas y oportunas que estén disponibles o sean alcanzables.

En todo caso, la definición de los medios de policía adecuados en cada situación corresponde a las autoridades de policía o de seguridad competentes, y no al juez de tutela, cuya competencia se circunscribe a la protección del derecho fundamental y a impartir la orden requerida para ello.

Subraya la Corte que no son las autoridades las únicas obligadas a procurar la seguridad de las personas, tanto en términos generales como frente a los riesgos extraordinarios que afecten la seguridad personal en casos concretos; también los titulares de este derecho fundamental tienen un deber constitucional de procurar, en lo posible, su propia conservación y la de los demás. Así, el artículo 49 de la Carta impone a todas las personas el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad, mientras que el artículo 95 ibídem impone a la persona y el ciudadano el deber de “obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”; por lo tanto, cada individuo tiene el deber constitucional de evitar, en la medida de sus posibilidades, exponerse a riesgos extraordinarios o innecesarios, y de velar por su propia seguridad, así como de evitar poner en riesgo a los demás, sin que ello descargue al Estado de su deber de identificar la existencia de riesgos y de responder ante ellos en los términos señalados en esta providencia.

De otra parte, la Sala considera indispensable advertir que el derecho a la seguridad personal, como cualquier derecho, ha sido reconocido en beneficio del ser humano y como garantía de una órbita de supervivencia digna y de libertad, por lo cual no puede ser invocado por las autoridades en contra de los derechos de una persona, ni para justificar limitaciones o restricciones a su libertad. Por lo mismo, su protección se debe efectuar de tal forma que se garantice el respeto por sus demás derechos fundamentales. Por ejemplo, no podrá invocarse el derecho a la seguridad personal para impedir que una persona se exponga por su propia voluntad, con pleno conocimiento y conciencia, y sin comprometer los derechos de terceros, a situaciones que pueden ponerla en peligro y , de contera,

comprometer intereses públicos constitucionalmente protegidos, salvo medidas de protección adoptadas respetando los parámetros constitucionales, en especial el principio de proporcionalidad⁷².

5. La situación de los individuos reinsertados a la sociedad civil y sus familias: especial protección constitucional, particularmente en cuanto a su derecho a la seguridad personal.

Como ya se señaló, la peticionaria en este caso tiene tres calidades concurrentes, a la luz de las cuales se debe estudiar su situación: (i) era la compañera permanente de un individuo reinsertado, que posteriormente fue asesinado, (ii) es una mujer desplazada por la violencia en razón de la calidad de reinsertado de su difunto compañero, y (iii) es una víctima del conflicto armado, en la medida en que siendo miembro de la sociedad civil, perdió a su pareja -y al padre de su hijo- como consecuencia de una acción violenta anunciada y puesta oportunamente en conocimiento de las autoridades competentes. Se trata de tres calidades que, en este caso, son concurrentes y no se excluyen mutuamente, y que le hacen digna de la protección estatal; lo que es más, como se señalará en el acápite siguiente, estas tres calidades confluyen con la triple condición de sujeto especialmente protegido que ostenta la actora, en tanto (a) madre de un niño de menos de un año de edad, (b) mujer cabeza de familia, y (c) persona en condiciones de vulnerabilidad, debilidad y pobreza extremas y manifiestas.

Se observa que la condición inicial de la peticionaria, que dió pie a la adquisición de las demás, era la de compañera permanente de un individuo desmovilizado de organizaciones al margen de la ley, y reinsertado a la sociedad civil por medio del canal y el procedimiento legalmente establecidos para ello -en este caso, los previstos en la Ley 104 de 1993, el Decreto 1385 de 1994, y la Ley 418 de 1997-. Fue en virtud de las amenazas que recibió el señor Betancur Montoya, que la actora debió desplazarse junto con él y su hijo menor hacia Bogotá; y fue en virtud de su asesinato en Belén de Umbría que tuvo que volver a desplazarse con el niño hacia esta ciudad, y adquirió la condición de víctima del conflicto armado, con los consiguientes efectos para su situación económica personal, de por sí precaria. Por lo mismo, dado su rol central en el caso, no puede dejar la Sala de efectuar unas breves consideraciones sobre la situación de quienes habiendo formado parte de una organización armada rebelde ilegal, abandonan voluntariamente las armas y se reincorporan a la vida civil; ello es necesario para determinar el alcance de los deberes y obligaciones que

tiene el Estado para con ellos y sus familiares inmediatos, especialmente en cuanto a la protección de sus derechos fundamentales, y en particular su derecho a la seguridad personal.

Según lo dispuesto en las leyes recién citadas, se puede definir a un individuo “reinsertado” o “desmovilizado” como aquel que abandona las filas del grupo armado al margen de la ley al que pertenece, y se entrega voluntariamente a las autoridades estatales competentes para, después de un determinado procedimiento, reincorporarse a la vida civil. Partiendo de esta definición, la Sala observa que quien decide dejar las armas que había empuñado contra el Estado y el orden constitucional, para reasumir voluntariamente su condición plena de civil, manifiesta con su actuar –si es de buena fe- un compromiso claro y personal con la resolución pacífica del conflicto armado, que pretende materializar en su propia situación particular. Por ello, al entregarse a las autoridades y manifestar su voluntad de abandonar la violencia, contribuyendo así a la construcción de la paz, el individuo “desmovilizado” o “reinsertado” está haciendo explícito su deseo de volver a vivir en paz – esto es, de ejercer el derecho constitucional que consagra el artículo 22 de la Carta, que dispone: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. Por lo mismo, su condición debe ser objeto de especial atención por parte de todas las autoridades estatales.

Lo anterior no quiere decir, bajo ninguna perspectiva, que se pueda hacer caso omiso del hecho de que quien se acoge a los procedimientos de reinserción a la sociedad civil, efectivamente ha hecho uso de la violencia armada contra el Estado y la sociedad a los que desea volver, y por lo mismo ha cometido una o más infracciones a la ley penal; por ello, el Legislador ha sido cauto al considerar que (i) tal individuo efectivamente cometió uno o más delitos, que en principio deben ser juzgados, pero frente a los cuales procede la concesión de ciertos beneficios jurídicos, tales como el indulto y otros de naturaleza procesal y penal, según el caso; y (ii) no todos los delitos pueden ser objeto de tales beneficios⁷³. Pero a la vez, no puede perderse de vista que quien se entrega voluntariamente y de buena fé a las autoridades, lo hace sabiendo que su situación ante ellas debe ser definida de conformidad con la ley, y porque se va a someter a un determinado proceso penal teniendo en cuenta que el Legislador le ha ofrecido expresamente la concesión de determinados beneficios jurídicos y socioeconómicos por motivo de la entrega.

Por lo tanto, una vez finaliza el proceso penal correspondiente, con la concesión de beneficios

jurídicos y/o el cumplimiento de penas a los que haya lugar, el reinsertado recupera su status pleno de ciudadano, ante la sociedad y ante las autoridades, sin que el hecho de haber obrado en contra del Estado durante el pasado pueda justificar que se le otorgue un trato desfavorable o discriminatorio; es decir, se hace titular de todos los derechos y deberes con los que cuentan los ciudadanos colombianos. Adicionalmente, el reinsertado que ha cumplido con el proceso legal para reincorporarse a la vida civil, tiene derecho a una serie de beneficios, de tipo prestacional, derivados de lo dispuesto en la Constitución y en las leyes. En lo que tiene que ver con el caso concreto bajo revisión, estos beneficios eran (a) de tipo socioeconómico, según lo dispuesto en el Decreto 1385 de 199474 y en la Ley 418 de 199775, y (b) de provisión de unas condiciones básicas de seguridad para el reinsertado y su familia, según lo dispuesto en la Ley 418 de 199776, y para materializar su derecho constitucional a la seguridad personal.

En efecto, el título jurídico que legitima a los individuos reinsertados para reclamar una serie de prestaciones especiales por parte del Estado es, como se indica, de naturaleza tanto legal como constitucional. Por una parte, se deriva directamente del ofrecimiento efectuado por el Legislador a los miembros de los grupos que operan al margen de la ley, en el sentido de conceder beneficios de tipo jurídico, socioeconómico u otros, a quienes renuncien a la confrontación armada y se entreguen a las autoridades. Pero adicionalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 83 de la Carta Política, debe resaltarse que quien se somete de buena fe a un proceso de reinserción, y es recibido formalmente por las autoridades que le ofrecen determinadas condiciones de reincorporación y de protección, adquiere una confianza legítima frente a dicha autoridades, consistente en que al reincorporarse a la vida civil, se garantice como mínimo su derecho constitucional a la seguridad personal, y el de los miembros de su familia, el cual se verá especialmente amenazado por razones evidentes derivadas de su condición misma en el contexto del conflicto armado persistente.

No en vano los reinsertados son, en cuanto a su seguridad, sujetos expresamente protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; así, el artículo 4 del Protocolo II a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, dispone que “todas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus

convicciones y sus prácticas religiosas. Serán tratadas con humanidad en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable..." (subraya la Sala), y que tales personas no podrán ser objeto de una serie de actos explícitamente proscritos, tales como los atentados contra su vida, su salud o su integridad física y mental. Este especial grado de amparo para la seguridad de los reinsertados o desmovilizados tiene, además, una justificación histórica: tanto en nuestro país como en el resto del mundo, abundan los ejemplos de grupos que han sido virtualmente exterminados, una vez dejan las armas e inician su reincorporación a la vida en sociedad como ciudadanos ordinarios. En relación con este tema, la Corte Constitucional ha afirmado, en una sentencia citada anteriormente:

"El surgimiento de grupos, movimientos y partidos políticos minoritarios a raíz de la desmovilización de antiguos integrantes de la guerrilla requiere de especial protección y apoyo por parte del Estado. La institucionalización del conflicto, la dejación de las armas y su sustitución por el ejercicio activo de la participación político - democrática y la renuncia de la violencia como método para alcanzar el cambio social, son alternativas que deben ser garantizadas por todas las autoridades para evitar que la llamada 'guerra sucia' acabe cerrando la posibilidad de llegar a un consenso que reúna a todos los sectores de la población y permita la convivencia pacífica."⁷⁷

Por lo tanto, el derecho a la seguridad personal de los individuos reinsertados no puede tomarse a la ligera por parte de las autoridades: dado su especial nivel de riesgo, consustancial a su condición en el marco del conflicto interno, son merecedores de una especial protección por parte del Estado, tendiente a garantizar las condiciones básicas de su seguridad personal. Esta protección, dado el mandato consagrado en el artículo 42 de la Carta, debe hacerse extensiva a quienes conformen, junto con el individuo reinsertado, un núcleo familiar; mucho más si dentro de dicho núcleo hay sujetos de especial protección constitucional, tales como niños, discapacitados, mujeres embarazadas, ancianos o madres.

Como lo demostró el caso trágico del señor Betancur, el componente económico de la ayuda estatal al cual tienen derecho los reinsertados puede llegar a ser vital, puesto que éste, al verse desesperado por sus precarias condiciones en Bogotá, se vió forzado a devolverse junto con su familia a Belén de Umbría a recoger sus enseres, para así venderlos y tener con qué sobrevivir; allí fue víctima del atentado que le costó la vida, y sobre el cual había informado oportuna y previamente a los funcionarios del Ministerio del Interior. Así, las

autoridades deben ser conscientes en todo momento de que la protección del derecho a la seguridad personal de los reinsertados también requiere medidas complementarias de apoyo económico, que satisfagan su mínimo vital, especialmente si se encuentran en situaciones de emergencia; aunque el derecho fundamental al mínimo vital no se confunde con el derecho fundamental a la seguridad personal, la protección del primero resulta en no pocos casos una condición necesaria para la materialización efectiva del segundo. Si bien el señor Betancur había sido objeto de atención por parte de las autoridades en cuanto a la expedición de recomendaciones para su auto-seguridad, no sucedió así con la protección de sus condiciones mínimas de subsistencia económica, por lo cual el riesgo contra su vida no sólo se hizo más patente, sino que se materializó en forma violenta, tal y como él lo había comunicado a las autoridades cuando pidió ayuda para que se le financiara el envío de dichos enseres.

La existencia de un deber especial para las autoridades en el sentido de garantizar la seguridad personal de los reinsertados, se justifica igualmente por razones prácticas: para que los procesos de reinsertación no se conviertan en una garantía de zozobra y riesgo para los individuos que dejan las armas, es necesario proveerles las condiciones básicas de seguridad que les permitan reiniciar su vida como ciudadanos en condiciones de igualdad con los demás. Si no se garantiza su vida, su integridad física y la de su familia, la desmovilización puede muy bien convertirse, en algunos lugares del país, en el equivalente de una sentencia de muerte de facto, que será impuesta en un futuro indefinible, pero cierto e inapelable; en esa misma medida, si no se garantiza la provisión de unas condiciones mínimas de sustento material para el reinsertado y su familia, especialmente cuando se encuentra en situaciones de extrema necesidad, éste no podrá subsistir dignamente, ni podrá proveer sus propias condiciones básicas de seguridad. En este aspecto, se remite nuevamente a los hechos del caso bajo estudio, que demuestran fehacientemente los extremos a los que puede verse obligado el reinsertado que carece de las condiciones de supervivencia mínimas referidas, y los riesgos reales que ello implica en un contexto como el colombiano.

En este mismo orden de ideas, debe resaltar la Sala que los individuos reinsertados que se ven forzados a desplazarse de su residencia por la existencia de un riesgo contra su seguridad, no pierden por ello su condición de reinsertados, para convertirse en “desplazados”; al contrario, adquieren una condición de protección especial reforzada que debe ser objeto de un mayor celo por las autoridades competentes para brindar el amparo

requerido, dada la violación grave y masiva de los derechos fundamentales que implica en sí misma la condición del desplazado⁷⁸. Por este motivo, no pueden las entidades públicas encargadas de atender a los reinsertados “deshacerse” de sus obligaciones constitucionales y legales, alegando que se han convertido en “desplazados” y por ello deben ser atendidos por otro despacho estatal; ello no sólo vulnera el derecho de los reinsertados a la seguridad personal, sino que contraría los principios constitucionales que rigen la función administrativa –entre ellos los de eficacia y coordinación de funciones entre las diversas autoridades (C.P., art. 209)-, y demuestra un desconocimiento frontal de deberes constitucionales tan elementales como el de mostrar solidaridad frente a personas cuya vida está en riesgo evidente (art. 95, C.P.), brindar protección especial frente a quienes son marginados o están en condiciones de especial vulnerabilidad (art. 13, C.P.), o para el caso de los servidores públicos, el de interpretar el alcance de las propias funciones de conformidad con lo dispuesto en la Constitución.

En resumen: los individuos reinsertados son titulares de un derecho a recibir especial protección del Estado en cuanto al goce de sus derechos fundamentales, especialmente de su derecho a la seguridad personal y su derecho al mínimo vital, como consecuencia de lo dispuesto en los artículos 1, 2, 11, 12, 13, 83 y 95 de la Constitución Política, de los mandatos del Derecho Internacional Humanitario, y de los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

Adicionalmente, el derecho de los reinsertados a recibir una protección especial para su seguridad personal se hace extensivo, por razones fácticas y jurídicas, a su núcleo familiar. En primer lugar, es razonable considerar que el riesgo al cual se ven expuestos los reinsertados, es compartido por quienes conforman su familia más inmediata, mucho más si se considera que con ellos el reinsertado ejerce una comunidad de vida que debe ser protegida por la Constitución. En segundo lugar, el artículo 5 de la Carta ordena al Estado amparar a la familia como institución básica de la sociedad, mandato reiterado en el artículo 42 Superior, que le impone la obligación de otorgarle una protección integral. Para el caso de los reinsertados, dada la prolongación del riesgo que afrontan en su núcleo familiar más inmediato, esta protección integral de la familia debe materializarse, entre otras, en la protección especial de las condiciones de seguridad de quienes integran tal grupo familiar, en la misma medida en que se protege directamente a los individuos desmovilizados. Es decir, el derecho constitucional fundamental a la seguridad personal del cual son titulares los

familiares de los reinsertados, se hace digno de especial protección, en la misma medida en que lo es el derecho individual de estos últimos, y en particular en cuanto a la preservación de los elementos que conforman su núcleo esencial. Por tal motivo, el derecho a recibir una especial protección del Estado en cuanto a su seguridad cobijaba a la peticionaria en el caso bajo revisión, y también a su hijo, quienes además son sujetos de especial protección constitucional. Esta especial protección debía materializarse, entre otras, en la concesión de la ayuda básica para garantizar su mínimo vital, y en la provisión de unas condiciones básicas de seguridad física para sí misma y su hijo, prestaciones que debía cumplir la Dirección General para la Reinserción, en tanto organismo gubernamental encargado de prestar apoyo a los individuos desmovilizados de los grupos armados al margen de la ley que operan en el país. Es desde esta perspectiva que se debe analizar la respuesta que dieron las autoridades estatales a sus peticiones de ayuda, lo cual hará la Sala a continuación, después de precisar los deberes que tienen las autoridades frente a los sujetos de especial protección constitucional.

5. Sujetos de especial protección constitucional en situaciones de emergencia. Deberes mínimos de las autoridades estatales.

¿Que significa que exista un sujeto de especial protección constitucional? ¿Qué implica tal categoría para su titular, y para el Estado? En síntesis, significa que todas las autoridades tienen el deber particular de velar por que se respeten y promuevan los derechos de las personas a quienes la Carta dispensa un grado especial de protección, con mayor razón si acuden a las dependencias oficiales buscando ayuda para su situación. Ello implica que las autoridades deben obrar frente a estos sujetos de manera especialmente diligente, interpretando el alcance de sus propias funciones con un criterio eminentemente protectorio, que refleje la intención del Constituyente y busque preservar, ante todo, el goce de sus derechos fundamentales. Asimismo, implica que cuando exista más de una entidad pública con competencia para atender los requerimientos de uno de estos sujetos de especial protección, su deber general de coordinación ha de ser cumplido con particular cuidado, para que no se impongan a dichas personas cargas administrativas innecesarias que pueden -y deben- ser asumidas directamente por las entidades públicas implicadas.

El deber de especial protección que tienen las autoridades frente a estos sujetos se acentúa en situaciones de emergencia en las cuales sus derechos fundamentales estén expuestos a

un nivel significativo de riesgo, y mucho más cuando ello es consecuencia del conflicto armado. Esta regla es particularmente pertinente para el caso bajo revisión, puesto que en él están implicados dos sujetos de especial protección constitucional e internacional: una madre cabeza de familia, y un niño menor de un año.

En lo que tiene que ver con el hijo de la peticionaria, anota la Sala que además de existir una protección constitucional expresa para sus derechos –que son prevalecientes, en virtud del artículo 44 Superior-, hay múltiples disposiciones internacionales que vinculan a Colombia, en la cual se hace mención expresa de la especial protección que deben recibir cuando atraviesen condiciones particularmente difíciles. Así, el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce que “en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y que esos niños necesitan especial consideración”, el artículo 6 de la misma ordena a los Estados garantizar al máximo posible su supervivencia y desarrollo, y el artículo 38 ibídem obliga a los Estados partes a “respetar y velar por que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño”, así como a adoptar “todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado”. En el mismo sentido, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Protección de las Mujeres y los Niños en situaciones de emergencia o conflicto armado, proclamada por la Asamblea General mediante la resolución No. 3318 (XX) del 14 de diciembre de 1974, se dispone que las mujeres y los niños pertenecientes a la población civil que se encuentren en circunstancias de emergencia y conflicto armado no podrán ser privados de vivienda, alimentos, servicios médicos u otros derechos inalienables, de conformidad con lo dispuesto por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y otros instrumentos internacionales. En lo que atañe a la peticionaria, resalta la sala su condición de mujer cabeza de familia, titular de un derecho a recibir especial protección por el Estado, según dispone expresamente el artículo 43 de la Constitución.

Por lo anterior, las autoridades competentes estaban obligadas a resolver las peticiones de ayuda y seguridad interpuestas por la actora, en nombre propio y de su hijo, con un nivel de especial diligencia, efectividad y cuidado, para efectos de garantizar el goce de sus derechos constitucionales e internacionales. Procede ahora la Sala a determinar si la actora recibió el nivel de protección al que constitucionalmente tiene derecho, sin desconocer que la ley

puede delimitar, sin restringir indebidamente, el ámbito y los alcances de dicha protección especial.

7. Ponderación en el caso concreto

Como se expresó anteriormente, no compete a la Corte Constitucional pronunciarse sobre la efectividad de la póliza de seguros que la peticionaria busca hacer efectiva por este medio, ni sobre el cumplimiento del deber que tenía la Dirección General para la Reinserción de incluir al señor Betancur Montoya en tal póliza, ya que ello es función de los jueces contencioso-administrativos u ordinarios competentes. Tampoco se pronunciará sobre la posible responsabilidad que se le puede atribuir a las autoridades por los hechos que desencadenaron el lamentable asesinato del señor Betancur Montoya, pues esto también corresponde a los jueces competentes según la ley. La Corte centrará su atención en definir si las peticiones de ayuda presentadas por la señora Flórez Echavarría ante la Dirección General para la Reinserción, en nombre suyo y de su hijo, fueron atendidas en la forma prescrita por la Constitución y las leyes vigentes.

Para estos efectos, y para dar aplicación a las normas constitucionales arriba reseñadas, es relevante que la Sala dé respuesta a los siguientes interrogantes: (a) en la medida en que el riesgo contra la seguridad del difunto Sr. Betancur ya se materializó, ¿se está en presencia de un hecho superado en este caso?; (b) en caso de no existir un hecho superado y detectarse una situación que amerita la protección de los derechos fundamentales, ¿es relevante dar aplicación a los derechos fundamentales a la seguridad personal y al mínimo vital de la peticionaria?; (c) en caso de detectarse una violación de los derechos invocados, ¿cuál es el remedio más adecuado que la Corte puede aplicar para solucionar la situación de la actora?

La ausencia de un hecho superado. El asesinato del compañero de la actora como hecho indicativo de un riesgo excepcional.

Para la Sala resulta claro, en primer lugar, que si bien en el caso del difunto Sr. Betancur el riesgo de seguridad fue superado de manera funesta, para la peticionaria y su hijo, que son sujetos de especial protección reforzada, la violación de los derechos a la seguridad personal y al mínimo vital subsiste, en virtud de sus condiciones económicas extremas, y de la probable persistencia de un peligro específico, individualizado, concreto, presente,

importante, serio, claro, discernible, excepcional y desproporcionado para su seguridad, cuyo nivel actual deberá ser evaluado por las autoridades.

En efecto, la potencialidad del riesgo de seguridad al que está expuesta la actora es alta, lo cual deduce la Sala del mero hecho de haber sido la compañera permanente de un ciudadano reinsertado que fué asesinado recientemente, al parecer por motivo de su reincorporación a la vida civil. Además, las pruebas que existen en el expediente demuestran que la peticionaria y su hijo pueden muy bien estar en riesgo de ser objeto de ataques como el que sufrió el Sr. Betancur, tal como éste aseguró ante las autoridades, y según consta en las declaraciones de la actora, que deben ser evaluadas a la luz del principio constitucional de buena fe. Además, como se señaló arriba, los otros ciudadanos desmovilizados que prestaron ayuda a la actora indicaron la existencia de un riesgo para su vida; y la misma Dirección General para la Reinserción corroboró la posible existencia de este riesgo, al pedir la colaboración de la Defensoría del Pueblo para trasladar a la peticionaria hasta Bogotá (aunque una vez efectuado el desplazamiento en cuestión, la Dirección General para la Reinserción se desentendió de su situación).

El nivel específico de este riesgo en el momento en que se adopta esta decisión debe ser determinado por las autoridades competentes, bajo la co-ordinación de la Dirección General para la Reinserción; lo cierto es que esto fue lo que se debió haber hecho desde el primer momento en que la peticionaria se dirigió a tal dependencia en busca de ayuda para su crítica condición, mucho más dado su carácter de sujeto de especial protección, y la alta posibilidad objetiva de que tal riesgo efectivamente existiera.

Además, la convivencia notoria de la actora con el reinsertado asesinado durante varios años, impiden suponer que las amenazas dirigidas originalmente contra el señor Betancur ya desaparecieron.

En conclusión: no se está frente a un hecho superado que haga improcedente la acción de tutela.

La relevancia de los derechos fundamentales a la seguridad personal y al mínimo vital

Partiendo de esta base, y a la luz del material probatorio que obra en el expediente, la Sala observa lo siguiente:

- Según se reseñó en el acápite 1.2.26., la actora presentó una petición ante la Dirección General para la Reinserción el día treinta y uno (31) de octubre de dos mil dos, pidiendo el reembolso de los gastos funerarios en que había debido incurrir, y solicitando apoyo económico para sí misma y su hijo, mientras el Estado hacía efectiva la póliza de seguros correspondiente, o “mientras ustedes determinan qué hacer con nosotros, ya que hemos quedado en un estado de total indefensión, con la pérdida de nuestro compañero y padre”. Esta petición no recibió respuesta alguna, lo cual configura la primera violación a los derechos fundamentales de la actora.

- Dado el silencio de la Dirección General para la Reinserción, el cuatro (4) de diciembre de dos mil dos (2002) la peticionaria volvió a interponer un escrito ante tal dependencia, solicitando nuevamente su apoyo económico, esta vez a través del reconocimiento y pago del seguro correspondiente (acápites 1.2.27. de esta providencia). Tal petición fue respondida mediante la comunicación reseñada en el acápite 1.2.28., en la cual la Dirección General para la Reinserción le informó que su difunto compañero no se encontraba inscrito en la correspondiente póliza, y que se había aprobado el reembolso de los gastos funerarios. No hubo pronunciamiento alguno sobre la solicitud de ayuda presentada inicialmente por la peticionaria.

- Ante el silencio de la Dirección demandada, la peticionaria interpuso la acción de tutela que se estudia, incluyendo entre sus pretensiones la de obtener protección para su seguridad personal por medio de la reubicación, y el apoyo económico correspondiente. Ninguna de estas pretensiones fue estudiada por los jueces de instancia, quienes únicamente se pronunciaron sobre las peticiones relativas a la póliza de seguros y la declaración de la responsabilidad de los funcionarios implicados, e interpretaron su solicitud de apoyo económico únicamente en el sentido de que se le hicieran extensivos los beneficios socioeconómicos por reinserción que ya habían sido otorgados al señor Betancur Montoya. Sin embargo, observa la Sala que más allá de la solicitud de extensión de dichos beneficios formulada por la actora, también pidió en términos generales que se le prestara la colaboración necesaria para poder subsistir dignamente en esta ciudad; tal petición no fue resuelta por los jueces de tutela.

En esa medida, para la Sala resulta claro que la actora no recibió por parte de las autoridades ante quienes acudió la atención exigida por su condición de vulnerabilidad y por su especial

grado de protección constitucional; por esa razón, al hacer caso omiso de la petición de la actora en el sentido de que se garantizara su seguridad física ante un riesgo excepcional, y se le prestara una ayuda económica básica para subsistir, las autoridades administrativas y judiciales involucradas en este caso incumplieron su deber constitucional especial de garantizar los derechos fundamentales a la seguridad personal y al mínimo vital de los familiares de los reinsertados, e interpretaron el alcance de sus peticiones, así como el contenido de las solicitudes de ayuda de la actora, en forma excesivamente restrictiva, sin tener en cuenta el grado de protección reforzado al que tenía derecho. Por lo mismo, están dadas las condiciones para invocar los dos derechos fundamentales indicados: existe una probabilidad razonable de que la actora se encuentre expuesta a un riesgo excepcional para su seguridad, que no tiene el deber jurídico de tolerar y frente al cual debe recibir protección, y además está en una crítica situación económica, que la expone indebidamente a la infinidad de cargas derivadas de la pobreza extrema. Lo que es más, su situación se deriva directamente de una omisión atribuible al Estado, que no sólo omitió prestar la ayuda requerida por su difunto compañero permanente, sino que no se pronunció adecuadamente sobre sus solicitudes fundadas de apoyo.

Y no son de aceptación las justificaciones invocadas por la Dirección General para la Reinserción, en el sentido de que los beneficios económicos para los reinsertados se conceden por una sola vez, y el señor Betancur Montoya ya había hecho uso de los suyos. Sobre este argumento, la Sala desea precisar que las disposiciones del decreto 1385 de 1994 y de la Ley 418 de 1997, que regulan la concesión de tales beneficios, deben necesariamente ser interpretadas a la luz de su finalidad -la de permitir la reinserción en condiciones dignas y seguras, y brindar el apoyo inicial para que el individuo desmovilizado pueda subsistir autónomamente-, y también a la luz de los derechos fundamentales de quienes se benefician con ellas, en particular el derecho fundamental al mínimo vital. Por ello, si bien se establece claramente en la ley que tales beneficios únicamente se concederán por una sola vez, esta disposición no puede ser aplicada en forma mecánica por las autoridades, sino en atención a las circunstancias particulares de cada reinsertado, que deben ser evaluadas y atendidas cuidadosamente para determinar la medida procedente, desde una perspectiva integral que tenga en cuenta el desarrollo del proyecto respectivo en el tiempo y las condiciones que rodean su ejecución. Para el caso que ocupa la atención de la Sala, es claro que, si bien se había hecho entrega de un capital importante al señor Betancur Montoya para que iniciara su proyecto productivo en Belén de Umbría, existieron amenazas posteriores para su seguridad

física que lo hicieron abandonar intempestivamente dicha inversión; por ello, el deber mínimo en el que estaban las autoridades frente a las sucesivas peticiones de ayuda del difunto señor Betancur, en lugar de oponerle en forma automática la disposición reglamentaria que limita la concesión de beneficios, era el de estudiar su situación con la atención y la urgencia que ésta exigía, para buscar una solución viable a su problema, y otorgarle -como mínimo- la ayuda humanitaria básica y suficiente para cubrir su necesidad de sustentarse dignamente junto con su familia mientras subsistiera el riesgo extraordinario contra su seguridad, o en la alternativa, proveerle la ayuda necesaria para trasladar su inversión a otra parte donde no corriera peligro; mucho más teniendo en cuenta su condición adicional de desplazado por la violencia, y su situación de desprotección.

En relación con las peticiones de seguridad elevadas por la peticionaria, se observa adicionalmente que la protección de la seguridad personal de los reinsertados y sus familias no cesa con la concesión de los beneficios socioeconómicos previstos expresamente en la ley; la misma Ley 418 de 1997 dispone en su artículo 50, parágrafo 3, que “el Gobierno Nacional, a través de sus diversos organismos, creará los mecanismos necesarios para garantizar la vida e integridad personal de las personas que reciban los beneficios contemplados en este título”, como un deber independiente del de conceder beneficios socioeconómicos, que se hace extensivo a su núcleo familiar por las razones indicadas en este fallo. Por lo mismo, incluso si ya se ha hecho concesión de tales beneficios socioeconómicos, los reinsertados y sus familias tienen derecho a contar con unas condiciones mínimas que aseguren la protección de su derecho a la seguridad personal, especialmente si están en situación de emergencia, mientras subsista un riesgo extraordinario en contra suya; por esta razón, frente a ellos se hacen exigibles las obligaciones estatales enumeradas en el 4.2.3.2. de esta providencia.

Tampoco es aceptable el argumento invocado por el juez de primera instancia en el sentido de que los beneficios para los reinsertados cesan con la finalización del “contrato de reinsertación”; para la Sala es claro que tal figura contractual sencillamente no existe, ni en la ley ni en los hechos del caso, por lo cual no se puede traer como justificación de una decisión judicial, mucho menos en casos de tutela referidos a quienes son dignos de especial consideración por mandato del Constituyente. Y de existir, tal contrato no podría interpretarse como una renuncia al derecho a la seguridad personal del cual depende, a su turno, el goce del derecho a la vida y a la integridad personal.

En conclusión: las autoridades estatales incumplieron su deber constitucional de garantizar los derechos fundamentales a la seguridad personal y al mínimo vital de la peticionaria y su hijo, en tanto familiares supérstites de un reinsertado de la guerrilla, el cual debió haber sido cumplido con un especial nivel de diligencia por el status reforzado de los dos primeros en tanto sujetos de especial protección constitucional. Ninguna de las razones invocadas por la Dirección General para la Reinserción, ni por los jueces de instancia, son suficientes para justificar tal incumplimiento, que pone a la actora y su hijo en una situación de riesgo significativo para su vida, en cuanto a su seguridad física y su estabilidad económica más básica. En esa medida, por su calidad de miembros del núcleo familiar inmediato de un reinsertado, y dada la potencialidad de que persistiera el riesgo contra su seguridad personal, a la peticionaria y a su hijo se le debieron haber prestado todos los servicios necesarios para preservar los elementos esenciales de su derecho a la seguridad personal básica -según se delimitó en el acápite 4 de esta providencia- y de su subsistencia mínima vital, desde el momento mismo en que se configuró su situación con el asesinato del señor Betancur Montoya; es decir, por su calidad de sujetos de especial protección, merecían un especial cuidado por parte de las autoridades, tanto en lo atinente a la protección de su derecho a la seguridad personal y el cumplimiento de las obligaciones estatales correspondientes, como en la provisión de condiciones materiales mínimas que le permitieran subsistir dignamente; entre otras medidas, las autoridades debieron haber estudiado la viabilidad de ayudarle a la peticionaria a reiniciar el proyecto productivo que su difunto compañero permanente había dejado abandonado, o a liquidarlo para emprender uno nuevo, puesto que fue una omisión de las autoridades en prestarle al señor Betancur Montoya la seguridad requerida la que generó la situación que se estudia. El cumplimiento de este deber de las autoridades, si bien debía efectuarse por medio de los cauces establecidos en la ley, no puede evadirse con base en interpretaciones excesivamente restrictivas de las normas aplicables, como tampoco por ausencia de leyes o reglamentos para el caso; la fuerza normativa propia de la Carta Política impone a dichas autoridades la obligación de proveer a la peticionaria los elementos básicos de seguridad y subsistencia necesarios para respetar el núcleo esencial de los derechos fundamentales en comento. A la luz de las pruebas, las autoridades competentes incumplieron dicha obligación.

En este punto, la Sala desea enfatizar que la respuesta dada por la Directora del Programa de Reincorporación a la Sociedad Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas del Ministerio del Interior a la solicitud de información expedida por la Corte es, a todas luces, injustificable. El

hecho de que en este momento tal Programa no tenga ni siquiera información sobre dónde se encuentra la peticionaria, ni medios para ubicarla, confirma cuál ha sido la actitud constante de las autoridades frente a su angustioso estado; es francamente reprochable que la dependencia oficial encargada específicamente de promover los derechos de los reinsertados y sus familias, considere que ya ha cumplido sus deberes constitucionales y legales frente a la peticionaria con el simple reembolso de los gastos funerarios en que debió incurrir por el asesinato de su esposo, y con el hecho de remitirla, junto con su hijo pequeño, en tanto “desplazada”, a otro programa (del mismo Ministerio), desatendiendo por completo su situación extrema y su urgente necesidad de protección. Parece extrañamente irónico que haya sido la misma Dirección General para la Reinserción la que hubiera solicitado apoyo a la Defensoría del Pueblo para acompañar a la actora durante su traslado a Bogotá, y acto seguido se hubiese desentendido de su situación –salvo por el reconocimiento de los costos del entierro de su compañero–: con ello, la dependencia en cuestión catalogó unilateralmente a la peticionaria como “desplazada” desde antes de que se hubiera efectuado su traslado a la capital, y la remitió a la oficina correspondiente, para así facilitar su desplazamiento. Tal actitud resulta ostensiblemente contraria a los principios humanitarios más elementales que vinculan a cualquier persona; y lo que es más grave, desconoce abiertamente los deberes básicos de los funcionarios públicos encargados de atender casos como el presente, quienes deben estar orientados en el cumplimiento de sus funciones ante todo por la motivación de ayudar a quienes realmente lo necesitan, dada su situación de urgencia.

Tampoco es aceptable, bajo ningún punto de vista, la afirmación de tal Dirección en el sentido de que la peticionaria “se presentó como compañera permanente del señor Juan Georges Betancur y madre del menor Juan Daniel Betancur Flórez pero nunca acreditó tal situación...”, y de que “ el único contacto habido con esta persona fue por la acción de tutela que cursa en su Despacho, por lo que no conocemos cuáles son sus fuentes de subsistencia...”. Causa extrañeza adicional que en su contestación a la acción de tutela, la Dirección General para la Reinserción desconozca la calidad de compañera permanente de la peticionaria respecto del señor Betancur Montoya, así como la filiación de su hijo menor, siendo que anteriormente le había reembolsado los gastos funerarios en que debió incurrir. En general, la actitud de la Dirección en mención deja traslucir la sugerencia de que la peticionaria busca “aprovecharse” de los beneficios que se otorgan a los reinsertados; tal actitud no sólo quebranta la presunción constitucional de buena fe (art. 83, C.P.), sino confirma el desdén con el que la actora ha sido tratada por las dependencias oficiales

encargadas de ayudarla y proteger sus derechos más básicos, así como los de su hijo. Si bien pueden presentarse casos de peticiones temerarias presentadas por sujetos inescrupulosos para beneficiarse indebidamente de prestaciones que no les corresponden, esta no es, por razones evidentes para cualquier observador objetivo, la situación de la peticionaria. Y en todo caso, la administración no puede presumir que la petición es temeraria o infundada, cuando el compañero de la actora fue asesinado.

Por tal razón, el desconocimiento de los derechos fundamentales de la actora y su hijo a la seguridad personal y al mínimo vital, no sólo fue claro y contundente, sino que continúa presentándose. Ante la ausencia de protección por las autoridades, la Sala sólo puede expresar su deseo de que la peticionaria, pese a su situación de desamparo, haya contado con suficiente suerte como para sortear los riesgos claros y especiales a los que está expuesta. En ese sentido, solicitará en la parte resolutive de esta providencia la colaboración de la Defensoría del Pueblo y del Comité Internacional de la Cruz Roja para efectos de ubicar a la señora Flórez Echavarría y su hijo, y facilitar su contacto con las dependencias del Programa de Reincorporación a la Sociedad Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas del Ministerio del Interior en plenas condiciones de seguridad, para así permitirles acceder a las prestaciones a las que tienen derecho. Asimismo, por la aparente desidia de los servidores públicos encargados de dar cumplimiento a este delicado cometido estatal, se compulsarán copias de esta providencia a las autoridades disciplinarias correspondientes, para que inicien las investigaciones a las que haya lugar.

El remedio a aplicar

En consecuencia, dado que el incumplimiento patente de los deberes constitucionales de las autoridades frente a la peticionaria y su hijo provocó, y continúa generando, una situación de violación continua de los derechos fundamentales invocados, deberá concederse la tutela, en tanto mecanismo transitorio para prevenir un perjuicio irremediable, ordenando al Programa de Reincorporación a la Sociedad Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas del Ministerio del Interior que proceda en forma inmediata a adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos a la seguridad personal y al mínimo vital de la actora y su hijo, dando cumplimiento a las obligaciones constitucionales específicas identificadas en esta decisión, a saber:

(a) valorar, con base en un estudio detallado de la situación de la peticionaria y su hijo, las características del riesgo que posiblemente se cierne sobre ellos (en cuanto a su especificidad, carácter individualizable, concreción, presencia, importancia, seriedad, claridad, discernibilidad, excepcionalidad y desproporción), así como su origen específico; tal estudio deberá iniciarse a más tardar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al momento en el cual se logre ubicar a la peticionaria, y en caso de que arroje como resultado la conclusión de que no existe un riesgo para la actora, deberá informársele por escrito, expresándole las razones de tal posición;

(c) en caso de detectarse la existencia de un riesgo extraordinario, definir oportunamente, con la participación activa de la peticionaria, las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que tal riesgo extraordinario se materialice sobre su vida e integridad, así como las de su hijo; dichas medidas podrán consistir en la reubicación de la peticionaria, o cualquier otra que se considere adecuada;

(d) asignar tales medios y adoptar dichas medidas, dentro de un término máximo de quince (15) días a partir del momento en el que se logre ubicar a la peticionaria;

(e) evaluar periódicamente la evolución del riesgo al que están sometidos la actora y su hijo, y adoptar pronta y eficazmente las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución, dando una respuesta efectiva ante cualquier signo de concreción o realización del riesgo extraordinario.

Por otra parte, con miras a preservar el derecho al mínimo vital de la peticionaria y su hijo, se impartirán dos ordenes a la Dirección General para la Reinserción. En primer lugar, deberá estudiar la forma en que se puede facilitar que la peticionaria continúe con el proyecto productivo que tuvo que dejar abandonado su difunto compañero permanente, en forma tal que la reiniciación de este proyecto en condiciones plenas de seguridad permita a la actora subsistir en forma digna y autónoma, junto con su hijo; tal reiniciación deberá haberse efectuado a más tardar dentro de los tres (3) meses siguientes al momento en que se logre ubicar a la peticionaria. En segundo lugar, se le ordenará a tal Dirección que provea a la peticionaria, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al momento en que ésta se logre ubicar, el soporte económico básico necesario para garantizar su subsistencia digna y la de su hijo, mientras se da un reinicio efectivo a tal proyecto productivo. Tal soporte tendrá

una duración máxima de tres meses, fecha en la que, según se indicó, habrá de definirse la manera en que la actora podrá subsistir autónomamente.

Las anteriores decisiones, precisa la Corte, se adoptan sin perjuicio de que la jurisdicción contencioso-administrativa decida sobre el contenido de sus derechos económicos -en materia de la póliza de seguro mencionada, y la posible responsabilidad del Estado por los hechos reseñados en esta providencia-.

III. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en el curso de este proceso.

SEGUNDO.- REVOCAR la decisión de la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil del veinticinco (25) de febrero de dos mil tres (2003), y en su lugar TUTELAR los derechos a la seguridad personal y al mínimo vital de la peticionaria y su hijo menor.

TERCERO.- ORDENAR a la Directora del Programa de Reincorporación a la Sociedad Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas del Ministerio del Interior, Mónica Illidge Umaña, que una vez se ubique a la peticionaria, según se dispone en el numeral cuarto de esta providencia, lleve a cabo las siguientes actuaciones:

(a) valorar, con base en un estudio detallado de la situación de la peticionaria y su hijo, las características del riesgo que posiblemente se cierne sobre ellos (en cuanto a su especificidad, carácter individualizable, concreción, presencia, importancia, seriedad, claridad, discernibilidad, excepcionalidad y desproporción), así como su origen específico; tal estudio deberá iniciarse a más tardar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al momento en el cual se logre ubicar a la peticionaria; y en caso de que arroje como resultado la conclusión de que no existe un riesgo para la actora, deberá informársele por escrito, expresándole las razones de tal posición;

(b) en caso de detectarse la existencia de un riesgo extraordinario, definir oportunamente,

con la participación activa de la peticionaria, las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice sobre su vida e integridad, así como las de su hijo; tales medidas podrán consistir en la reubicación de la peticionaria, o cualquier otra que se considere adecuada;

(c) asignar tales medios y adoptar dichas medidas, dentro de un término máximo de quince (15) días a partir del momento en el que se logre ubicar a la peticionaria;

(d) evaluar periódicamente la evolución del riesgo al que están sometidos la actora y su hijo, y adoptar pronta y eficazmente las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución, dando una respuesta efectiva ante cualquier signo de concreción o realización del riesgo extraordinario;

(e) estudiar la forma en que se puede ayudar a que la peticionaria continúe con el proyecto productivo que tuvo que dejar abandonado su difunto compañero permanente, en forma tal que la reiniciación de este proyecto en condiciones plenas de seguridad permita a la actora subsistir en forma digna y autónoma, junto con su hijo; tal reiniciación deberá haberse efectuado a más tardar dentro de los tres (3) meses siguientes al momento en que se logre ubicar a la peticionaria; y

(f) proveer a la peticionaria, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al momento en que ésta se logre ubicar, el soporte económico básico necesario para garantizar su subsistencia digna y la de su hijo, mientras se da un reinicio efectivo a tal proyecto productivo o, en el mismo plazo de tres meses, se define la manera como la actora podrá subsistir autónomamente.

CUARTO.- COMPULSAR COPIAS de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación para que, a la mayor brevedad, inicie las investigaciones a las que haya lugar por la omisión en el cumplimiento de los deberes estatales identificada en esta sentencia.

Por Secretaria General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 La peticionaria no especifica quién le hizo entrega de tal dinero, ni ante quién formuló su petición la fundación Libertad y Paz.

2 La Sala observa que en este documento hay una nota manuscrita, aparentemente efectuada por la Directora General para la Reinserción, que reza: “Se aprueba el traslado de sus enseres con el respectivo soporte – Compaz, pedirle que atienda esto por favor”.

3 No es claro para la Sala a cuál “contrato de desmovilización” se refiere esta providencia; no existe referencia a tal contrato en ningún documento del expediente, ni en las normas legales y reglamentarias aplicables a los desmovilizados, como tampoco existe constancia de que tal situación se le hubiese informado al señor Betancur Montoya. La única comunicación que se refiere a la fecha a la que alude el Tribunal, es la que dirigió la Compañía Nacional para la Paz – COMPAZ al señor Betancur Montoya, informándole que el 26 de agosto de 2002 había finalizado el contrato que tenía celebrada dicha entidad con la Dirección General para la Reinserción, según se reseñó en el acápite 1.2.20. de esta providencia. No es claro si el juez de primera instancia pretendía referirse a esta comunicación.

4 En este sentido se pueden consultar, entre muchas otras, las sentencias T-600 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-1198 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-1157 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-321 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), y SU-250 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

6 Ver, entre muchas otras, las sentencias T-225 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-253 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) y T-142 de 1998 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

7 Sentencia T-1316 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes).

8 Ver, por ejemplo, ROBERT, Jacques: "Droits de l'homme et libertés fondamentales". Montchrestien, Paris, 1993.

9 Consultar en este aspecto la síntesis efectuada por DUHAMEL, Olivier y MENY, Yves: "Dictionnaire Constitutionnel". Presses Universitaires de France, Paris, 1992.

10 Ver, en este sentido, MORSINK, Johannes: "The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting and Intent". University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1999.

11 MORSINK, Johannes: Op. Cit., p. 40.

12 Ley Constitucional del 29 de noviembre de 1988 sobre protección de libertad personal, Art. 1: "(1) Todas las personas tienen derecho a la libertad y la seguridad (libertad personal)..."

13 Artículo 27: "Todas las personas tienen derecho a la libertad y la seguridad"

14 Artículo 19: "Todas las personas tienen derecho a la libertad y seguridad personal"

15 Artículo 23: "(I) La libertad individual y la libertad personal son inviolables"

16 Art. 17-1: "Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley".

17 Human Rights Act de 1998, art. 5: "Todas las personas tienen derecho a la libertad y seguridad personal"

18 Carta Canadiense de Derechos y Libertades, art. 7: "Toda persona tiene derecho a la vida, libertad y seguridad personales, y el derecho a que no se le prive de ellos excepto de conformidad con los principios de justicia fundamental".

19 Sección 12: “Libertad y seguridad de la persona. (1) Todas las personas tienen derecho a la libertad y seguridad de la persona, que incluye el derecho (a) a no ser privado de la libertad arbitrariamente o sin justa causa, (b) a no ser detenido sin juicio, (c) a ser libre de todas las formas de violencia por parte de fuentes públicas o privadas, (d) a no ser torturado en ninguna forma, y ? a no ser tratado o castigado en forma cruel, inhumana o degradante. (2) Todas las personas tienen derecho a la integridad física y psicológica, que incluye el derecho (a) a tomar decisiones respecto de la reproducción, (b) a la seguridad de su propio cuerpo y el control del mismo, y (c) a no ser sometidos a experimentos médicos o científicos sin su consentimiento informado”.

20 Artículo 34: “Dignidad Personal y Seguridad Personal. Se garantizarán la dignidad y la seguridad del individuo”

21 Capítulo II, 3-a: “la vida, libertad, seguridad personal, el disfrute de la propiedad y la protección de la ley”

22 Art. 7 – “Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general”.

23 Sección 7: “Todas las personas tienen derecho a la vida, a la libertad personal, a la integridad y a la seguridad”.

24 Parte I – 4: “Se reconoce y declara que en Trinidad y Tobago han existido y continuarán existiendo sin discriminación... los siguientes derechos y libertades humanos fundamentales, a saber: a. El derecho del individuo a la vida, libertad, seguridad personal, a disfrutar su propiedad y a no ser privados de ella excepto de conformidad con el debido proceso legal”.

25 Artículo 5: “Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, en los siguientes términos...”

26 Art. 19-7 “...El derecho a la libertad personal y a la seguridad individuales. En consecuencia: (a) toda persona tiene derecho a residir y permanecer en cualquier lugar de la

República, trasladarse de uno a otro y salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros; (b) nadie puede ser privado de su libertad personal ni ésta restringida sino en los casos y en la forma determinados por la Constitución y las leyes...”

27 Ver a este respecto, en términos generales, HOGG, Peter W: “Constitutional Law of Canada”. Carswell, Toronto, 2000.

29 En: www.lexum.umontreal.ca/csc-scc

30 Definición adoptada por la Corte con base en el caso de R. v. Videoflicks Ltd., de 1984, de la Corte de Apelaciones de Ontario.

31 En términos de la Corte: “overlong subjection to the vicissitudes of a pending criminal accusation”; citado, en R. v. Morgentaler, del caso de Mills vs. The Queen, resuelto por la Corte Suprema de Justicia en 1986.

32 En: http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/en/pub/1985/vol1/html/1985scr1_0177.html

33 Caso CCT-48/00, del 16 de agosto de 2001. En: www.concourt.gov.za

34 Ver, en este sentido, la sentencia C-251 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández (salvamentos de voto de los magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil).

35 Proclamación de Teherán.

36 Decisión del 18 de diciembre de 1986; en este caso, el peticionario alegaba que había sido ilegalmente privado de su libertad y extraditado a Italia por las autoridades francesas, en el curso de un proceso penal en su contra. La Corte estableció que, al determinar la legalidad de una privación de la libertad bajo la Convención, se debía atender a la finalidad del artículo 5-1 de la misma, a saber, proteger al individuo de la arbitrariedad, puesto que lo que estaba en juego no era únicamente la libertad sino la seguridad de la persona. En: <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc>. Ver, en este mismo sentido, los casos de Winterwerp vs. Países Bajos, decisión del 24 de octubre de 1979, y Lawless vs. Irlanda, decisión del 1 de julio de 1961, ambos en: <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc>.

37 En cuanto a la dimensión positiva o prestacional que caracteriza a todos los derechos fundamentales, en la sentencia T-427 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) se reconoció que “también los derechos de libertad —derechos civiles y políticos fundamentales— pueden contener un elemento prestacional. En términos generales, el carácter prestacional de un derecho está dado por su capacidad para exigir de los poderes públicos y, en ocasiones de los particulares, una actividad de hacer o dar derivada del mismo texto constitucional.” Este criterio fue desarrollado recientemente, en la sentencia T-595 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en la cual se afirmó: “El carácter prestacional de las libertades surge de la dimensión positiva de éstas. Tradicionalmente la doctrina identificaba las libertades básicas con derechos negativos o de abstención. El Estado sólo estaba obligado a no impedir el goce y ejercicio de las libertades de la persona, sin que fuera concebible hablar de una dimensión prestacional de las libertades. No obstante, actualmente se reconoce que incluso las libertades más clásicas como el derecho a la libre locomoción o a la libre expresión presuponen prestaciones materiales que hacen posible su ejercicio. En las sociedades modernas, donde el uso de la libertad individual depende de acciones y prestaciones públicas - servicio público de transporte, de telecomunicaciones, de salud, etc - y donde la seguridad personal cuesta, no es posible sostener la tesis del carácter negativo de las libertades básicas. Por el contrario, la infraestructura necesaria para hacer posible el ejercicio de las libertades fundamentales, los derechos de defensa y debido proceso o los derechos políticos, requiere de grandes erogaciones económicas y de la actuación permanente y coordinada por parte del Estado. La fuerza pública, la administración de justicia y la organización electoral, aunque parezcan obvias en un Estado de derecho, constituyen la dimensión prestacional de las libertades básicas.”

38 Documento A/RES/52/122, 23 de febrero de 1998.

39 Una posición similar fue adoptada por la Corte Suprema de Justicia de Canadá al enfrentarse al mismo cuestionamiento, ya que la sección 7 de la Carta Canadiense de Derechos protege simultáneamente la “vida, libertad y seguridad” de la persona; en el caso de Singh et al vs. Minister of Employment and Immigration, arriba reseñado, se determinó que incluso si se tratara de un solo derecho, tendría no obstante tres componentes diferenciables, que deben recibir igual atención por las autoridades.

40 Para un análisis sintético de la jurisprudencia administrativa sobre el tema hasta la

década de los ochenta, véase ARCHAMBAULT, Jean-Dennis: “La violación de los derechos fundamentales y la responsabilidad civil de la nación colombiana: la estatización de la violencia”. Bogotá, Copycolor Editores, 1988.

41 La Constitución de 1886, artículo 19, decía: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales previniendo y castigando los delitos”. Luego de 1936, esta norma fue reformada y pasó a ser el artículo 16, del siguiente tenor: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (Artículo 9° del Acto Legislativo N° 1 de 1936)”.

42 Sentencia del 28 de octubre de 1976, M.P. Jorge Valencia Arango, “Dicha responsabilidad encuentra su respaldo jurídico en las normas de la Constitución Política, especialmente en las que conforman el título III de dicho estatuto que trata de los ‘Derechos civiles y garantías sociales’, constitutivos del objetivo fundamental de la organización de la Nación como Estado de derecho y de sus autoridades como personeras del mismo”.

43 Sección Tercera, sentencia del 15 de febrero de 1996, Radicación 9440, Consejero Ponente: Jesús María Carrillo Ballesteros, Actor: Susana Sampedro de Baquero y otros vs. Nación – Ministerio de Defensa y Ministerio de Justicia.

44 Sección Tercera, sentencia del 12 de noviembre de 1993, Radicación 8233, Actor: Hilario Mantilla Mantilla.

45 sentencia del 10 de agosto de 2000, rad. 11585, CP Alier E. Hernández Enríquez

46 Id.

47 Sección Tercera, sentencia de enero 21 de 1993, Radicación 7725, Consejero Ponente: Daniel Suárez Hernández, Actor: Denis Mejía Varela y otro vs. Nación – Ministerio de Justicia – Dirección Nacional de Prisiones.

48 Ver, entre otros, los siguientes pronunciamientos del Consejo de Estado: (a) sentencia del 9 de febrero de 1995 de la Sección Tercera, proceso 9550, actor Luis Carlos Castellanos Ruiz

y otros; (b) sentencia del 22 de julio de 1996, Sección Tercera, Consejero Ponente: Jesús María Carrillo Ballesteros, Radicación 10396, Actor: CIMPAC Ltda.; (c) sentencia del 11 de abril de 2002 de la Sección Tercera, Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, Radicación 25000-23-26-000-1991-7458-01 (10119), Actor: Sociedad Comercializadora Mundo Partes S.A.; (d) sentencia del 11 de mayo de 1995, Sección Tercera, Radicación 10092, Consejero Ponente: Julio César Uribe Acosta; (e) sentencia del 27 de julio de 1995, Sección Tercera, Radicación 10091, Consejero Ponente: Daniel Suárez Hernández; y (f) sentencia del 27 de julio de 1995, Sección Tercera, Radicación 10120, Consejero Ponente: Daniel Suárez Hernández.

49 Sección Tercera, sentencia del 27 de julio de 1995, Radicación 10120, Consejero Ponente: Daniel Suárez Hernández.

50 Sentencia del 27 de julio de 1995, Sección Tercera, Radicación 10095, Consejero Ponente: Daniel Suárez Hernández.

51 Sentencia de la Sección Tercera del 31 de octubre de 2001, Consejero Ponente: Jesús María Carrillo Ballesteros, Rad. 25000-23-26-000-1992-7944-01 (12951), Actor: María Gemma Garzón de Jiménez y otros vs. Nación - Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda y Policía Nacional.

52 Idem.

53 Sentencia del 14 de febrero de 2002, Consejero Ponente: Jesús María Carrillo Ballesteros, Radicación 68001-23-15-000-1993-9385-01 (13253). Actor: Tiberio Villarreal Ramos y otros vs. Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional.

54 Se consideró que no había quedado probado que los asaltantes fueran subversivos, ya que pudieron haber pertenecido a otro tipo de delincuencia organizada, que asaltó al Representante en vía rural mientras se desplazaba durante su campaña con su escolta privada; además, el actor había desistido voluntariamente del servicio de escolta algunos meses antes, y fueron sus escoltas privados los que empezaron el tiroteo que dio lugar a la muerte de su esposa.

55 Sección Tercera, sentencia de noviembre 9 de 1995, Radicación 10823, Consejero

Ponente: Jesús María Carrillo Ballesteros, Actor: Jorge Enrique Becerra vs. Ministerio de Transporte - INVIAS.

56 Sección Tercera, sentencia del 10 de agosto de 2000, Radicación 11585, Consejero Ponente: Alier E. Hernández Enríquez.

57 Sentencia del 18 de octubre de 2000, Radicación 11834, Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, Actor: Fabio Gutiérrez Botero y otros vs. Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional - Municipio de Medellín.

58 Sentencia del 27 de enero de 2000, exp. 8490, actor: Sociedad Minera Ibirico vs. Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional.

59 Sección Tercera, sentencia de octubre 22 de 1992, Radicación 7141, Consejero Ponente: Daniel Suárez Hernández, Actor: Pedro Antonio Aragón Aparicio y otra vs. EMCALI.

60 Sentencia del 22 de agosto de 1989, Radicación 5408 (317), Consejero Ponente: Antonio José de Irisarri Restrepo, Actor: Daniel Pira Amaya.

61 Sección Tercera, sentencia de agosto 16 de 2001, Rad. 76001-23-31-000-1994-0185-01 (13187), Consejero Ponente: Jesús María Carrillo Ballesteros, Actor: Esperanza Valencia y otros vs. Empresa de Servicios Varios Municipales de Cali.

62 Sobre la doctrina del derecho viviente y la relevancia de la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia para delimitar o fijar el sentido de una norma, ver la sentencia C-557 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

63 Sentencia T-1206 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

64 Sentencia T-590 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

65 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

66 M.P. Fabio Morón Díaz.

67 Sentencia T-590 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

68 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

69 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

70 Sentencia T-590 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

71 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

72 Por eso en la sentencia sobre el uso obligatorio del cinturón de seguridad en los automotores la Corte admitió la constitucionalidad de limitaciones a la autonomía de los ocupantes del vehículo, distinguiendo entre políticas perfeccionistas - prohibidas- y “medidas de protección (que)... no son en sí mismas incompatibles con la Constitución”. Sentencia C-309 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

73 Ver sentencias C-695 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño (salvamento de voto por el Magistrado Jaime Araujo Rentería, y aclaraciones de voto por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Jaime Córdoba Triviño, Eduardo Montealegre Lynett y Manuel José Cepeda Espinosa), y C-578 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (aclaración de voto por el Magistrado Rodrigo Escobar Gil).

74 Decreto 1385 de 1994, artículo 3: “Las personas a que se refiere el presente Decreto podrán beneficiarse, en la medida que lo permita su situación jurídica, de los programas de reinserción socioeconómica adoptados por el Comité Operativo para la dejación de las armas. Los beneficios socioeconómicos sólo podrán concederse por una sola vez a cada persona y están condicionados al cumplimiento de las obligaciones que el Comité le señale al beneficiario”.

Decreto 1385 de 1994, artículo 4º: “En todo caso para tener derecho a uno o varios de los beneficios de que trata este Decreto, el Comité Operativo para la Dejación de las Armas evaluará y determinará si existe voluntad de reincorporarse a la vida civil y la importancia que para la convivencia ciudadana tiene el otorgamiento de dichos beneficios”.

75 Ley 418 de 1997, artículo 65: “Las personas que se desmovilicen bajo el marco de acuerdos con las Organizaciones Armadas al margen de la ley a las cuales se les reconozca carácter político, o en forma individual, podrán beneficiarse en la medida que lo permita su situación jurídica de los programas de reinserción socioeconómica que para el efecto

establezca el Gobierno Nacional.”

76 Ley 418 de 1997, artículo 50, parágrafo 3: “El Gobierno Nacional, a través de sus diversos organismos, creará los mecanismos necesarios para garantizar la vida e integridad personal de las personas que reciban los beneficios contemplados en este título.

“De manera general, ordenará la suscripción de pólizas de seguros de vida, diseñará planes de reubicación laboral y residencial, para ser aplicados en el interior del país y cuando fuere necesario, adoptará las mismas medidas que para la protección de testigos contempla la Fiscalía General de la Nación.

“En forma excepcional y previo concepto del Gobierno Nacional, en consenso con la Organización Armada al margen de la ley a la cual se le reconozca carácter político que pretenda su desmovilización, además de las garantías que resulten del proceso de negociación, se escogerán las personas que deban recibir colaboración del Gobierno a fin de obtener con facilidad derechos de asilo en los países que puedan garantizar su seguridad.”

78 Cf. Sentencia SU-1150 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.