Sentencia T-853/11

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Procedencia excepcional para el amparo de derechos fundamentales de la población desplazada

AYUDA HUMANITARIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL EN CABEZA DE LAS PERSONAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

Para esta Corporación la ayuda humanitaria tiene el alcance de derecho fundamental en cabeza de la población en situación de desplazamiento forzado. Su regulación legal y reglamentaria, sin embargo, ha sido objeto de diversas discusiones constitucionales, especialmente, en relación con los límites temporales impuestos por el legislador a la entrega de los diversos elementos materiales que componen la ayuda humanitaria. Así, la constitucionalidad de la regulación legal del derecho (recién citada) fue analizada por la Sala Plena de la Corporación en sentencia C-287 de 2007. El problema jurídico no se dirigía a cuestionar el alcance o contenido del derecho sino que desafiaba específicamente, la legitimidad constitucional del límite de 3 meses (susceptible de una prórroga) establecido en la ley 387/97.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Desarrollo jurisprudencial

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Niveles de riesgo/DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Caracterización de los riesgos frente a los cuales protege

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Alcance y contenido

La definición de derecho a la seguridad personal usada por la jurisprudencia es significativa en cuanto incorpora al ordenamiento constitucional el derecho a recibir protección especial por parte del Estado cuando se está expuesto a riesgos elevados. No obstante, en la medida en que limita el concepto a la facultad de recibir protección, restringe la posibilidad de delimitar con precisión en qué consisten las obligaciones de respeto y de garantía que tiene el Estado frente al derecho circunscribiendo su ámbito a la protección. Cuando una persona afronta una circunstancia que pone en peligro su seguridad personal -sin importar que se categorice como riesgo o amenaza-, dado que se trata de una situación excepcional o extrema, el Estado tiene la obligación de brindarle medidas de protección oportunas y

adecuadas, que correspondan a un estudio serio y proporcionado del nivel de riesgo en el que se encuentra.

El derecho a la seguridad personal exige que la aplicación de las disposiciones responda a los postulados constitucionales del debido proceso y la buena fe, sin que sea posible que el texto se convierta en óbice para el cumplimiento de las obligaciones estatales frente al derecho a la seguridad personal, o una excusa para la vulneración directa del mismo.

DERECHO A LA REPARACION DE LAS VICTIMAS DE GRUPOS ARMADOS EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO-Trámite de reparación por vía administrativa

Es deber del Estado facilitar el acceso de los accionantes a la reparación sin imponer requisitos que impliquen una carga desproporcionada para las víctimas, bien sea porque no puedan cumplirlos, porque su realización desconozca la especial protección constitucional a la que tienen derecho, o porque vulneren su dignidad. No obstante, las víctimas conservan la obligación mínima de presentarse ante la entidad correspondiente y solicitar el acceso a los programas. Esas medidas de reparación no deben confundirse con programas de asistencia social o humanitaria pues, aun cuando puede establecerse una relación de complementariedad entre los servicios sociales del Estado, las acciones de atención humanitaria y las medidas de reparación, no es posible asimilarlas unas a otras o pretender reemplazar unas por otras. Cuando ello ocurre, se ve menguado el alcance del derecho a la reparación y se amenaza con su vulneración.

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Término de atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento

DERECHO FUNDAMENTAL A LA AYUDA HUMANITARIA-Vulneración por Acción Social al no suministrar las ayudas de manera integral, continua y oportuna

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Concepto de igualdad y concepto de obligación jurídica son esenciales en la evaluación de los riesgos y amenazas a la seguridad personal

El examen de una violación al derecho a la igualdad se desarrolla mediante la identificación de las semejanzas y diferencias jurídicamente relevantes entre dos personas, supuestos, o situaciones de hecho. Como es obvio, toda pareja de situaciones, personas o eventos

presentan similitudes y diferencias parciales, así que el juez debe asumir la tarea interpretativa de identificar esas semejanzas y diferencias, y la carga argumentativa de evaluar cuáles tienen mayor peso en el caso concreto para así determinar si las consecuencias jurídicas a aplicarse en cada caso deben ser las mismas, o diversas entre sí. Dicho de otra forma, un trato desigual no está justificado y constituye un acto de discriminación si no existen razones constitucionalmente legítimas, poderosas y suficientes que lo legitimen. Pero también constituye un acto de discriminación el que una autoridad dé el mismo trato a personas que se encuentran en situaciones de hecho disímiles en aspectos jurídicamente relevantes. La razonabilidad, entendida como ese examen de las razones que permiten la existencia de tratos diferenciales o que excluyen ese tipo de tratamiento, es un concepto utilizado por los jueces constitucionales (principal pero no exclusivamente) para determinar cuándo un trato es discriminatorio (diferente y no justificado) y cuándo está ordenado por la diferencia de supuestos fácticos jurídicamente relevantes. Pero también es un concepto ligado a la aparición del Estado de Derecho, en tanto se opone a las actuaciones caprichosas y arbitrarias y sujeta la conducta de los poderes públicos a la persecución de fines constitucionalmente legítimos.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Orden al Ministerio del Interior incorpore al peticionario a un plan de protección adecuado a su condición de líder indígena por haber recibido amenazas contra su vida

Referencia: expediente T-3088559

Acción de tutela de Juan contra Acción Social y otros.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., diez (10) de noviembre de dos mil once (2011).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión del fallo proferido sobre el asunto de la referencia por el Juzgado Diecinueve (19) Civil del Circuito de Bogotá, el dos (2) de mayo de dos mil once (2011).

I. ANTECEDENTES

De los hechos y la demanda

Juan interpuso acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (en adelante, Acción Social), con el fin de obtener protección constitucional a sus derechos fundamentales a recibir ayuda humanitaria como persona en condición de desplazamiento forzado, a la reparación administrativa prevista en el decreto 1290 de 2008, y a la seguridad personal. A continuación se sintetizan los fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda:

1.1. El señor Juan, indígena de la etnia AAA y víctima de desplazamiento forzado, interpuso acción de tutela invocando la protección a sus derechos constitucionales a la asistencia humanitaria de la población desplazada, a la reparación por vía administrativa y a la seguridad personal.

1.2. Afirma que fue declarado objetivo militar por parte de las AUC y las Farc debido a la función que desempeñaba en su comunidad, consistente en evitar que los menores del resguardo fueron reclutados por esos grupos armados. Por esa razón, en 2005 debió abandonar su tierra y, desde entonces, ha puesto su situación en conocimiento de diversas autoridades, como la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio del Interior (Dirección de Derechos Humanos). El actor, sucesivamente, debió desplazarse hacia la cabecera municipal; posteriormente, se dirigió a la capital de un departamento vecino y, finalmente, se ubicó en Bogotá.

1.3. Explica que en enero de 2008 intentó regresar a su tierra “pensando que los ánimos estaban más calmados por la presencia del Ejército Nacional en la zona, sin embargo el día 8 de enero de 2008 recibí la visita de Miembros de las (…) Farc y me advirtieron que debía marcharme con mi esposa (…) e hijos. Nos trasladamos a la cabecera municipal, pero nuevamente fui alcanzado por las amenazas, nos retiramos a (…)pero una vez más fui desplazado del lugar, finalmente llegué a la ciudad de Bogotá D.C. y una vez fui ubicado en el

sitio donde me estaba quedando, esta vez no me buscaban para advertirme sino para asesinarme, por lo que solicité asilo político ante varias embajadas de otros países pero no ha sido posible pues cada vez que piden documentos yo no tengo dinero ni para un pasaje urbano".

1.4. Expone el peticionario, además, que el 24 de julio de 2009 presentó derecho de petición ante varias autoridades, tales como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría Generad de la Nación, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Acción Social y el Ministerio de la Nación sin que, hasta el momento, haya recibido ningún tipo de solución a su situación.

1.4. De otra parte, el demandante considera que Acción Social ha desconocido su derecho a la asistencia humanitaria al no concederle la prórroga que requiere debido a que no ha alcanzado una situación de auto sostenimiento, a pesar de que elevó una solicitud formal desde el once (11) de febrero de dos mil once (2011).

1.4. Finalmente, el accionante sostiene que Acción Social ha violado su derecho a la reparación administrativa establecida en el decreto 1290 de 2008. En ese sentido, argumenta que, pese a que en el decreto se establece que los titulares de este derecho no están obligados a presentar una petición individual, Acción Social no le ha informado el estado de su trámite de reparación.

1.5. Por los hechos expuestos, Juan interpuso acción de tutela contra Acción Social. La demanda fue admitida por el catorce (14) de abril de dos mil once (2011).

2. Intervención de Acción Social

2.1. Acción Social intervino en el trámite de primera instancia. Solicitó denegar el amparo por no existir violación a los derechos fundamentales del accionante. En tal sentido, expuso que el peticionario ha recibido diversos componentes del programa de atención integral a la población desplazada1:

"Verificada la base de ayuda humanitaria se evidencia que al núcleo familiar de la señora (sic) Juan se le ha entregado A.H. (sic), a través de dos giros que han consistido en tres meses de mercado y tres meses de alojamiento cada uno, los cuales han sido pagados tal

como se aprecia en el siguiente cuadro histórico de pagos" (Se trata de pagos por valor de $975.000 entregados el 11 de septiembre de 2009 y el 17 de noviembre de 2010).

Conforme a la información que reposa en la entidad, en la actualidad el señor Juan se encuentra pendiente de la respectiva programación de ayudas relativas a la prórroga de la misma, sujeto a los procedimientos internos y a la disponibilidad presupuestal".

2.2. En lo atinente a la fase de estabilización económica, la entidad demandada alegó que, pese a su función de coordinación del Snaipd, este componente de atención a la población desplazada debe adelantarse mediante el acercamiento directo del interesado al conjunto de entidades que conforman la oferta estatal en proyectos productivos y que, en ese ámbito, la responsabilidad de cada entidad es individualizable (ver fls 65-66).

"Es importante resaltar que la orientación respecto de la manera de acceder a los programas de salud, educación, capacitaciones por parte del Sena, atención del Icbf, líneas de crédito de Finagro – Banco Agrario, Generación de ingresos, asignación de predios rurales y vivienda al tenor de lo dispuesto en la ley 387 de 1997 y en el decreto 2569 de 2000, tanto, del nivel nacional como territorial, se realiza a través de Unidad de Atención y Orientación (UAO), en donde se ha venido prestando cada uno de los beneficios señalados en el art. 19 de la Ley 387/97, debido a que es el espacio interinstitucional donde confluyen de las entidades (sic) y en donde se garantiza el ejercicio de los derechos de la población en condición de desplazamiento mediante Ruta de Atención diseñada integral (sic)".

2.3. Finalmente, sobre la eventual violación al derecho fundamental a la reparación por vía administración, la parte demandada señaló:

"Con el fin de ejercer nuestro derecho a la defensa, me permito informar a su honorable despacho que procedimos a remitir el caso de la referencia a la Subdirección de atención a víctimas de la violencia (Savv) quien es el responsable de suministrarnos los insumos y las gestiones que han adelantado al respecto".

3. Fallo de primera instancia

3.1. El Juzgado Diecinueve (19) Civil del Circuito de Bogotá, por medio de sentencia de dos (2) de mayo de dos mil once (2011), denegó el amparo a los derechos fundamentales al

mínimo vital, la vivienda digna, la reparación, la educación y la salud del actor; y tuteló el derecho fundamental de petición del peticionario. En consecuencia, ordenó a Acción Social expedir una respuesta definitiva sobre la solicitud elevada por el accionante invocando la prórroga de la ayuda humanitaria.

3.2. Sobre el primer aspecto, es decir, sobre una presunta violación al derecho a la atención integral de la población desplazada (aspecto ligado a la eficacia de los derechos cuya protección fue denegada), consideró el juez de primera instancia "que la actitud presuntamente violadora de los derechos constitucionales caracterizados por su connotación de fundamentales, desplegada por parte de la institución accionada, no se ha configurado, ello como quiera que al accionante se le están posibilitando todas las oportunidades de acceder a la ayuda pedida y por el contrario, no se puede establecer que en modo alguno se le esté negando por la entidad demandada el derecho reclamado (…) lo que sucede es el éste (sic) no ha cumplido con su carga de acercarse a la Acción Social (sic) a fin de evidenciar su puntual estado a fin de que se establezca si (…) es merecedor de la ayuda pedida".

3.3. En cuanto al derecho de petición, cuya vulneración dio por comprobada, consideró el a quo: "(…) la actitud violadora del derecho constitucional se presentó y no ha cesado, pues no se ha dado el trámite de ley a la petición elevada, y aunque la respuesta emitida por el ente requerido no resolvió la cuestión sometida a estudio, bien sea favorable o desfavorable (sic) a los intereses del peticionario, además de ello, no es congruente frente a la petición elevada, ni tampoco existe prueba de haber sido puesta en conocimiento del peticionario la respuesta a que alude la accionada por lo tanto se entiende que la petición no ha sido atendida"

4. El fallo no fue impugnado.

5. Actuación en sede de revisión

La Sala Novena de Revisión, mediante autos de seis (6) de octubre y veinte (20) de octubre de dos mil once (2011) decidió vincular al trámite de esta acción de tutela al Ministerio del Interior, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, así como requerir informes a las citadas autoridades para mejor proveer en el trámite de la referencia. A continuación se sintetiza la respuesta remitida por cada una de las autoridades vinculadas o accionadas:

5.1. Información remitida a la Sala por Acción social:

En este acápite se efectuará una reseña esquemática de la respuesta dada por Acción Social al requerimiento de la Corte Constitucional. En su informe, la autoridad solicita que sea confirmado el fallo de primera instancia, pues considera que no desconoció los derechos fundamentales del actor, lo que sustenta en una descripción detallada de los distintos componentes de atención que ha recibido el actor, como lo ilustran los siguientes cuadros:

5.1.1. Ayuda humanitaria:

Fecha de entrega

Beneficiario

Componente

Asistencia

Entidad

Operador

Valor

13/07/06

Juan

Acompaña miento psicosocial.

Terapias

Acción Social.

Opción vida.

$ 0.00

13/07/06

Juan

Acompañamiento psicosocial.

Talleres

Acción Social.

$ 0.00

13/07/06

Juan

Asistencia no alimentaria.

Kit higiene y aseo.

$27.402

13/07/06

Juan

Asistencia no alimentaria.

Kit escolar

$23.479

13/07/06

Juan

Asistencia alimentaria.

Mercados

$163.192

13/07/06

Juan

Orientación.

“Derec. Respons. Y oferta institucional”

Acción social – chf.

Opción vida.

$ 0.00

5.1.2. Ayudas económicas:

Beneficiario

Fecha de pago

Valor

Archivo

11/09/09

$ 975.000.oo

Informe 98540831

Juan

17/11/10

$ 975.000.oo

Informe 98651110

Sobre la prórroga en la entrega de estas ayudas, sostiene Acción Social:

"Juan, (…) presenta el turno 3D-100224 generado el 25/02/11, pendiente de giro, el prefijo 3D va en el turno 86943. Lo anterior atendiendo lo establecido en el artículo 15 de la ley 962 de 2005 y lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia T-496 de 2007, protegiendo de esta forma el derecho a la igualdad y por medio de las cuales (sic) se establece el esquema de turnos para la entrega de la ayuda humanitaria, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de la Entidad y el resultado arrojado por el proceso de caracterización en SAPD".

5.3. Estabilización económica.

Expone Acción Social que este componente es responsabilidad del Gobierno Nacional, "es decir, de todas las entidades que conforman el SNAIPD (…) e igualmente de todos los entes territoriales del orden municipal y departamental, para la cual cada una de las entidades competentes tienen su propia oferta institucional, y por ende, estructura los procesos de acuerdo a las características regionales, capacidades productivas de la población, y muy especialmente, la voluntad de los desplazados para vincularse a las ofertas vigentes, en ese orden de ideas, nos permitimos citar alguna de las entidades responsables, a saber a efectos de que el accionante acuda personalmente a estos entes y solicite la orientación para acceder a los programas a los que esté interesado (…=".2

A pesar de esa posición, en el informe remitido a esta Corporación, se expone que el actor ha

recibido los siguientes componentes en materia de estabilización económica, a través del operador “opción vida”:

Fecha entrega

Beneficiario

Componente

Tipo

Valor

12/08/09

Juan

Emprendimiento (Creación).

Capacitación

Acción social

$ 0

02/09/09

Juan

Emprendimiento (Creación).

Apoyo Económico

Acción social

$ 1.600.000

12/01/10

Juan

Emprendimiento (Creación).

Seguimiento y acompañamiento

Acción social

$ 0

13/01/10

Juan

Acompañamiento psicosocial.

Acción social

$ 0

5.4. Medidas de protección:

Sobre la inclusión (o no) del actor en programas de protección a la seguridad personal, indica Acción Social que solicitó información al Ministerio del Interior y de Justicia ante el requerimiento efectuado por la Corte Constitucional:

"(…) [E]n lo atinente a la inclusión del señor Eduardo José Imbreth en el plan de protección especial para líderes y lideresas indígenas, en razón de la naturaleza del asunto y por ser competencia funcional del Ministerio del Interior, se solicitó tanto por correo electrónico como por comunicación escrita a la Doctora Maria Paulina Riveros Dueñas, Directora de Derechos Humanos de esa entidad, información precisa que nos permita responder de fondo y ciertamente el requerimiento hecho por el Despacho a su digno cargo en este en este preciso aspecto" (Se omiten las mayúsculas del original).

5.2. Informe remitido por el Ministerio del Interior y de Justicia.

Del informe que el Ministerio del Interior y de Justicia remitió a esta Corporación, solo se hará referencia a las respuestas relacionadas con el trámite que dado por esa autoridad a la

solicitud de protección personal elevada por el actor, tomando en cuenta que lo relativo a la atención social de la población desplazada se encuentra reseñado en la intervención de Acción Social, entidad coordinadora del Sistema Integral de Atención a la Población Desplazada.

Afirma el Ministerio vinculado que el señor Juan, en efecto, elevó solicitud de inclusión en el Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior e indica que, mediante oficio 18730 de 25 de septiembre de 2009, se solicitó al Coordinador de la Oficina de Derechos Humanos de la Policía Nacional la adopción de medidas para salvaguardar la vida e integridad personal del peticionario.

Por medio del oficio No. 19142 de 30 de septiembre de 2009 se le informó al peticionario sobre las actuaciones desplegadas por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y se le solicitó actualizar sus datos personales, pues la Policía Nacional no pudo ubicarlo en la dirección reportada por él. Se le indicó, así mismo, "que era su deber colaborar con las autoridades competentes, para (…) adelantar las diligencias (…) para conocer su situación de riesgo".

Posteriormente, el Ministerio solicitó al coronel William René Salamanca de la Dirección de Protección de la Policía Nacional ordenar el estudio técnico de nivel de riesgo del señor Juan para implementar medidas preventivas y protectivas para su seguridad personal (oficios 25642 de 2009 y 21650 de 2010, en el que se reiteró el requerimiento inicial).

La Policía Nacional dio respuesta mediante oficio 25620 de 2010, explicando que el estudio concluyó con una valoración de "nivel de riesgo ordinario", resultado que fue comunicado al peticionario a través del oficio No. 25531 de 25 de octubre de 2010 indicándole (i) un grupo de recomendaciones para procurar su seguridad; (ii) la negativa de vincularlo al Programa de protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior "comoquiera que no ostenta un nivel de riesgo extraordinario o extremo, que amerite la adopción de medidas de protección especiales por parte de esta entidad"; y (iii) la posibilidad de efectuar un nuevo estudio, previa solicitud del actor en la que se demuestre un cambio en la situación ya analizada en el estudio de octubre de 2010.

Con base en lo expuesto, el Ministerio solicitó ser desvinculado "de la acción de tutela que nos ocupa, comoquiera que la solicitud de protección presentada en el año 2009 por parte

del accionante le fue respondida y comunicada en debida forma, razón por lo que" no existe violación a ningún derecho fundamental.

5.3. Informe de la Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación respondió al requerimiento de esta Corporación indicando que no incurrió en violación alguna a los derechos fundamentales del señor Juan pues después de recibir el derecho de petición del accionante, lo remitió dentro del término legal a la Oficina de Protección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, y a la directora del Programa de protección de víctimas y testigos de la Fiscalía General de la Nación, actuación que fue informada en su momento al actor, configurándose así la carencia actual de objeto por hecho superado.

Aclara, sin embargo, que "si [la Corte Constitucional] considera necesaria la intervención de la Procuraduría General de la Nación en defensa de los derechos fundamentales del accionante, estamos prestos a brindarla en el momento que ha (sic) bien consideren".

En ese marco, procede la Sala a la exposición de los fundamentos de la decisión y el análisis del caso concreto.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo determinado en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del auto de veintiocho (28) de julio de dos mil once (2011), expedido por la Sala de Selección Número siete (7) de esta Corporación, que seleccionó este asunto para revisión.

a. Problema jurídico planteado

Para abordar el estudio del problema señalado, esta Sala reiterará la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con (i) la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado; (ii) el derecho de la población desplazada a recibir ayuda humanitaria por parte del Estado; (iii) el

trámite que deben seguir las solicitudes de reparación por vía administrativa; y (iv) el derecho fundamental a la seguridad personal.

Procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. Reiteración de jurisprudencia3

1. La Corte Constitucional ha establecido, en jurisprudencia reiterada y uniforme, que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para la protección de los derechos fundamentales de las personas víctimas de desplazamiento forzado, por las razones que a continuación se exponen4:

El desplazamiento forzado supone una grave y compleja vulneración a un amplio conjunto de derechos constitucionales. Esa violación se produce, en un primer momento, a raíz de los acontecimientos propios del desplazamiento que, en el caso colombiano, por regla general se relacionan con hechos violentos. Pero, además, la amenaza a los derechos de las personas en situación de desplazamiento se extiende en el tiempo, debido a los obstáculos que deben superar para acceder a los servicios estatales y asegurar su participación en la sociedad desde una posición marginal en la sociedad.

2. En tal sentido, la intensidad con que el desplazamiento limita o lesiona la efectividad de diversos derechos fundamentales ha sido considerada por este Tribunal incompatible con un régimen constitucional basado en el respeto por la dignidad humana y la eficacia de los derechos constitucionales, razón por la cual en el fallo T-025 de 2004, esta Corporación declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado5.

3. Si bien esta Corte considera que el complejo problema del desplazamiento no puede atribuirse a una autoridad estatal específica6, sí resulta claro que en la base del fenómeno se encuentra comprometida la responsabilidad del Estado7, por incumplimiento del deber de protección a la vida, la dignidad y la integridad personal de todos los colombianos (Arts. 1º, 2º C.P.)8.

Por tales razones, las personas desplazadas de su territorio constituyen un grupo poblacional en extremo vulnerable, merecedor de un trato especial -de carácter preferente- por parte de las autoridades, y frente al cual las cargas exigidas al resto de la población para el ejercicio

de sus derechos resultan desproporcionadas o exorbitantes. Entre otras consecuencias de ese reconocimiento, ha considerado la Corporación que la acción de tutela es el único mecanismo judicial que reúne un nivel adecuado de idoneidad, eficacia y celeridad para garantizar sus derechos fundamentales con la urgencia debida, es la acción de tutela9.

4. Así, en sentencia T-821 de 2007, expresó la Corte: "En suma, para la Corte, dada la situación de extrema vulnerabilidad de las personas en situación de desplazamiento, el mecanismo que resulta idóneo y eficaz para defender sus derechos fundamentales ante una actuación ilegitima de las autoridades encargadas de protegerlos, es la acción de tutela" 10.11 Y, en sentido similar, en el fallo T-086 de 2006 consideró: "(…) como se verá, por el solo hecho de su situación, las personas sometidas a desarraigo pueden exigir la atención del Estado, sin soportar cargas adicionales a la información de su propia situación, como las que devienen de promover procesos dispendiosos y aguardar su resolución (…) se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados". 12

La ayuda humanitaria como derecho fundamental en cabeza de las personas víctimas de desplazamiento forzado

5. En la sentencia T-025 de 2004 (citada), en la cual fue declarado el Estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional observó que la adecuada atención a las necesidades de esta población requiere del diseño de políticas públicas destinadas a la prestación de un amplio conjunto de servicios por parte del Estado, y anotó que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, formulados en 1998 por el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno, Francis Deng, deben informar esas políticas, en tanto son imprescindibles para establecer el contenido protegido de los derechos de la población desplazada, dado que este no fue determinado directamente por el constituyente de 1991.

A partir de esas precisiones, la Sala Tercera de Revisión adelantó un análisis sobre los componentes prestacionales que el Estado debe proporcionar a la población desplazada como mínimos necesarios para la subsistencia de las víctimas de desplazamiento forzado. Ese contenido mínimo prestacional es diferente al mínimo vital del resto de la población pues

debe dirigirse a asegurar que la persona recupere las condiciones materiales para emprender un proyecto vital en condiciones de dignidad, después de haber sufrido graves violación a un conjunto de sus derechos constitucionales y, en los contenidos señalados por la jurisprudencia de este Tribunal, o establecidos por vía legal y reglamentaria, constituyen un derecho fundamental susceptible de ser protegido a través de la acción de tutela.

Entre esos derechos, destacó la Corte el de recibir "la asistencia mínima que requiere la persona víctima del desplazamiento forzado para alcanzar unas condiciones dignas de subsistencia mediante la satisfacción de las necesidades básicas (…)suministrada de manera integral y sin dilaciones, como quiera que la persona desplazada carece de oportunidades mínimas que le permitan desarrollarse como seres humanos autónomos. De allí que deba ser proveída hasta la conclusión de las etapas de restablecimiento económico y retorno o reubicación13 y que 'el Estado no pued[a] suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de auto sostenerse"14. Y, en relación con el contenido del derecho a recibir ayuda humanitaria, precisó:

"(…) [C]on base en las obligaciones internacionales asumidas por Colombia en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario15, así como en la compilación de criterios para la interpretación y aplicación de medidas para atender a la población desplazada contenida en los Principios Rectores, la Sala considera que los siguientes derechos mínimos (…) integran el mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado:

(…) 4. El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que "las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales."16 También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 reseñados en el Anexo 3, ya que es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia humanitaria se refiere

tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno".17

6. Ese derecho recibió concreción legislativa mediante la ley 387 de 1997 que, en su artículo 15, dispone: "Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas (…)".

7. El artículo 20 del Decreto 2569 de 200018, a su turno, entiende por atención humanitaria de emergencia "la ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención sicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública".

8. Es claro entonces para esta Corporación que la ayuda humanitaria tiene el alcance de derecho fundamental en cabeza de la población en situación de desplazamiento forzado. Su regulación legal y reglamentaria, sin embargo, ha sido objeto de diversas discusiones constitucionales, especialmente, en relación con los límites temporales impuestos por el legislador a la entrega de los diversos elementos materiales que componen la ayuda humanitaria.

9. En ese estudio de constitucionalidad, recordó la Sala Plena que en la sentencia T-025 de 2004 la Corte consideró que el término de tres meses no era necesariamente irrazonable pues permitía a las personas desplazadas "planificar a corto plazo y tomar decisiones autónomas de auto – organización (para) acceder a posibilidades razonables de subsistencia autónoma sin estar apremiada por las necesidades inmediatas de subsistencia", y otorgaba al Estado un plazo para diseñar programas específicos para la satisfacción de sus obligación "en materia de ayuda para la estabilización socioeconómica de los desplazados".

Pero, recordando que en esa providencia también sentenció la Corporación que, al menos dos grupos de personas, tenían el derecho a una extensión superior al período legalmente

planteado: “(a) quienes estén en situación de urgencia extraordinaria, y (b) quienes no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económica (…)”, estimó que la aplicación rígida del término planteado en la ley podría enfrentar serios problemas de constitucionalidad.

10. Por ello, la Corte Constitucional, en sede de control abstracto, decidió condicionar la interpretación de las reglas legales sobre el límite temporal de la ayuda humanitaria, sentando los siguientes criterios:

“Al tenor de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, a la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho “por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más”, de modo que las acciones de asistencia, socorro y protección que adelanten las autoridades comprenderán a lo sumo ese periodo, salvo eventos extraordinarios en los que se autoriza otorgar una prórroga por tres meses adicionales, lo cual, frente a las realidades nacionales, resulta notoriamente insuficiente en la gran mayoría de situaciones y, por lo mismo, no alcanza para que puedan paliarse y, finalmente, superarse los graves quebrantamientos a múltiples derechos fundamentales de la población desplazada (…)”

(…) la Corte estima que la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada, particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable parar el agravio, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social. || Teniendo en cuenta, entonces, que el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino de una condición material, dichos programas sólo pueden iniciarse cuando exista plena certeza de que el desplazado tiene satisfecho su derecho a la subsistencia mínima, al haber podido suplir sus necesidades más urgentes de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, aspectos a los que apunta este componente de atención de acuerdo con lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997”.

11. De ese modo, la Corte determinó que, si bien el término de 3 meses es prima facie razonable, es imprescindible que su aplicación sea flexible y que considere, en cada caso concreto, si debe extenderse con el fin de garantizar el tránsito hacia "programas serios y continuados de estabilización económica y social".

El derecho a la seguridad personal

En esta oportunidad, la Sala reiterará, in extenso, la sistematización jurisprudencial realizada en reciente fallo19, dada la importancia de consolidar la jurisprudencia en materia de seguridad personal.

12. Desde sus primeros años, la Corte Constitucional se ha visto enfrentada a la revisión de acciones de tutela en las que diferentes personas solicitan protección frente a amenazas que comportan graves riesgos para su vida y su integridad, y que se desarrollan en el contexto de violencia del país. La Corte ha sostenido de manera constante que estas situaciones amenazan los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal, consagrados expresamente en el texto constitucional. Pero, adicionalmente, a través del desarrollo de su jurisprudencia, ha avanzado en la ampliación del ámbito de protección exigible en estas situaciones a través de la acción de tutela, sosteniendo que ellas vulneran un derecho autónomo garantizado a nivel constitucional: la seguridad personal.

13. Con el fin de lograr una mejor comprensión de la naturaleza y contenido del derecho a la seguridad personal, la Sala sintetizará los pronunciamientos efectuados por este Tribunal en la materia, distinguiendo tres períodos de desarrollo de la doctrina constitucional para, posteriormente, realizar algunas precisiones necesarias respecto del alcance del derecho.

Pueden distinguirse tres momentos en la jurisprudencia de esta Corte, que dan lugar a una comprensión cada vez más amplia del derecho a la seguridad personal. Un primer momento en que se concedía el amparo basándose en la vulneración de los derechos a la vida y a la integridad personal, en razón de la desigualdad en la distribución de las cargas públicas. Un segundo momento, en que se incorporó al análisis el derecho fundamental a la seguridad personal y se creó una escala de evaluación de riesgos que permite determinar el ámbito susceptible de protección a través de la acción de tutela; y un momento final en el cual se intentó precisar los conceptos que hacen parte de dicha escala de riesgos, y dar fundamento propio a las afectaciones del derecho a la seguridad personal.

En el primer estadio, la Corte examinó varias tutelas en las cuales los peticionarios y sus familias fueron víctimas de graves amenazas contra su vida. En estos pronunciamientos20, la Corte partió del reconocimiento de que la vida y la integridad de los accionantes fueron sometidas a riesgos que no estaban en la obligación constitucional de asumir. Por una parte, en las acciones en las cuales estaba involucrado un servicio público (tal como la educación, la salud o el servicio de policía), la corporación sostuvo que el riesgo al que fueron sometidos los accionantes era injustificado puesto que si bien todos los ciudadanos debían soportar ciertas cargas derivadas de la prestación de los servicios públicos estatales, en estos eventos se excedieron las exigencias propias del principio de solidaridad21 y se impuso a los accionantes una carga mayor a la que razonablemente podían tolerar. Por tanto, se concedió la tutela solicitada por los accionantes22.

De otra parte, en las acciones en las que se denunciaban amenazas dirigidas a un sujeto particular, provenientes de un grupo armado ilegal e incluso de miembros de la fuerza pública, la Corte hizo énfasis en que el Estado debía actuar conforme al principio de distinción, propio del derecho internacional humanitario, y cumplir la obligación de minimizar el riesgo originado por el conflicto armado sobre la población civil, y recordó el deber de proteger a los miembros de minorías políticas surgidas a partir de desmovilizaciones con apoyo del Estado.

Con base en ello, la Corte señaló que la población civil y, dentro de ella los grupos especialmente vulnerables en el marco de la violencia armada, tienen derecho a que el Estado garantice su derecho a la vida y a la integridad personal. No cumplir con este deber de manera eficiente en los casos en concreto, impuso a las personas la carga irrazonable de proveer por sí mismos medios para salvaguardar su vida y su integridad, desequilibrando de manera irrazonable las cargas públicas que tenían el deber de asumir. Por ello, otorgó el amparo en todos los casos23.

14. Como puede advertirse, en los casos referidos la Corte concedió la tutela en aplicación del principio de igualdad ante las cargas públicas, bajo la consideración según la cual el riesgo al cual fue sometida la vida y la integridad de cada accionante excedía la razonabilidad de la carga imputable a un ciudadano.

El desconocimiento de la igualdad en la distribución de las cargas públicas constituyó así la

razón de la Corte para exigir del Estado la realización de actividades de protección tendientes a evitar la lesión de los derechos de los accionantes. La razón del amparo se restringió en todos los casos a la lesión causada en los derechos a la vida y a la integridad personal en razón de la ausencia de igualdad en las cargas públicas. Por tanto, aun cuando estas sentencias hacen menciones a la afectación de la seguridad personal, no se refieren a ella de forma sistemática, ni la emplean como fundamento central de la sentencia o derecho amparable.

15. En un segundo momento, la Corte sí concentró su análisis sobre la seguridad personal, específicamente en relación con eventos en los cuales un ciudadano se ve expuesto a riesgos significativos generados por distintos actores violentos, que pueden materializarse en una afectación a su vida e integridad.

Es así como en la sentencia T-719 de 2003, la Corte examinó la solicitud elevada por una ciudadana, en nombre propio y en el de su hijo menor de edad, que sufrieron múltiples desplazamientos y agresiones desde cuando su esposo decidió desmovilizarse de las Farc y buscar infructuosamente la ayuda del Estado para reintegrarse de forma definitiva a la vida civil, hasta el momento en que fue víctima de homicidio.

En esa oportunidad, la Sala Tercera de Revisión advirtió que las agresiones, riesgos y situaciones a las cuales se vio expuesta la accionante y su núcleo familiar constituían cargas excesivas, pero, más allá de ello, declaró que esta situación de desbalance era también una violación al derecho a la seguridad personal de la afectada.

De acuerdo con la sentencia T-719 de 2003, además del derecho a la vida24, a la integridad25 y a la libertad26, la Constitución contempla un derecho fundamental autónomo a la seguridad personal definido como aquel que permite exigir "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".

La sentencia recuerda que el derecho a la seguridad personal fue reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al establecer en su artículo 3 que "todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona". En el mismo sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos27 dispone en su artículo 7 que:

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos28, determina en su artículo 9 que “1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”. Estos instrumentos fueron ratificados por Colombia y, por lo tanto, ingresan a su ordenamiento a través de lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución.

A nivel de la Carta Política, la providencia citada establece que el derecho fundamental a la seguridad personal se configura a partir de una lectura sistemática de su texto, por mandato principal del artículo 2 que instituye como uno de los fines principales del Estado y de las autoridades de la República “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades”29. De este segundo artículo se desprende que la obligación principal del Estado consiste en proveer 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 persona30.

Ahora bien, en la sentencia T-719 de 2003 la Corte consideró que el contenido específico del derecho a la seguridad personal es históricamente variable, puesto que los riesgos a los cuales se ven expuestos los individuos dependen en buena parte de la situación social, económica y política de la época. Pero, de forma general, manteniendo la jurisprudencia de la Corte sobre la igualdad de las cargas públicas, la sentencia sostuvo que el derecho a la seguridad personal solo es exigible mediante acción de tutela en los casos en que los individuos son sometidos a riesgos extraordinarios. Esto es así puesto que usualmente las personas enfrentan un riesgo ordinario que es “social y jurídicamente soportable, por estar implícito en la vida cotidiana dentro de cualquier sociedad”.

En consecuencia, mientras el riesgo ordinario debe ser asumido por las personas en virtud del principio de solidaridad y no constituye una vulneración a su derecho a la seguridad personal, los peligros y contingencias que no resulten legítimos ni soportables de acuerdo con el ordenamiento constitucional desconocen el derecho a la seguridad personal y facultan a su titular para instaurar acción de tutela.

Con el fin de dar claridad a este punto, la sentencia T-719 de 2003 señaló que una persona puede estar sometida a diferentes niveles de riesgo de acuerdo con la siguiente escala:

* Nivel ordinario. En el que se encuadra el riesgo soportado por todos los ciudadanos en condiciones de igualdad dado el hecho de su convivencia en sociedad, y que debe ser cubierto por el Estado a través del cumplimiento eficaz de todas sus funciones.

* Nivel extraordinario. Hace referencia a riesgos que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar y que tienen una intensidad tal, que exige del Estado la adopción de medidas especiales de protección.

* Nivel de riesgo extremo. Comparte todas las características de un riesgo extraordinario pero tiene una intensidad mucho mayor. Este riesgo es grave e inminente, y afecta directamente la vida y la integridad de la persona.

* Nivel de riesgo consumado. En esta categoría se ubican las situaciones en las que ya se han concretado y materializado las violaciones a los derechos a la vida y a la integridad, por hechos como tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o el fallecimiento del amenazado, entre otros.

De acuerdo con la sentencia T-719 de 2003, para que los hechos constitutivos de la acción de tutela puedan ser considerados una vulneración al derecho a la seguridad personal, deben ser susceptibles de ubicarse en niveles extraordinario o extremo. Al tiempo, para determinar cuáles son los riesgos que pueden calificarse dentro de dichos niveles, debe confluir un análisis de las características de especial vulnerabilidad del sujeto que solicita la protección, puesto que hay grupos que históricamente han sufrido amenazas a su seguridad personal, tales como los defensores de derechos humanos, los desplazados y los sindicalistas, por solo mencionar algunos. Además, deben advertirse en el estudio, que el riesgo reúne al menos algunas de las siguientes características:

“i) Debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico; (ii) debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas; (iii) debe ser presente, esto es, no remoto ni eventual; (iv) debe ser importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor; (v) debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable; (vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso; (vii) debe ser un riesgo excepcional, en la medida en que no es uno que deba

ser soportado por la generalidad de los individuos; y (viii) debe ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo".

Por último, la sentencia indicó que el derecho a la seguridad personal genera para el Estado las siguientes obligaciones constitucionales frente a quien alega estar sometido a un riesgo:

"(i) La obligación de identificar el riesgo, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados; (ii) la obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características y la fuente del riesgo que se ha identificado; (iii) la obligación de definir oportunamente las medidas de protección específicas, adecuadas y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice; (iv) la obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso. (v) la obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución; (vi) 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; (vii) la prohibición de adoptar decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias"

16. Los fallos posteriores siguieron los criterios sentados en la sentencia T-719 de 2003, y dieron órdenes de protección al derecho a la seguridad personal de acuerdo con un análisis que involucraba el nivel de riesgo en el que se encontraba el peticionario, la distribución de las cargas públicas en cabeza del accionante y el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades en materia de protección del derecho31.

17. Vale la pena resaltar que la Corte se ha ocupado de forma particular del derecho a la seguridad personal de los servidores públicos, docentes y trabajadores del sector educativo que no tienen tareas de enseñanza, en los casos en los que han sido víctimas de desplazamientos forzosos o amenazas contra su vida. Esta corporación ha dejado claro que quienes ocupan estos cargos son titulares plenos del derecho a la seguridad personal y que, por tanto, tienen derecho a obtener medidas de protección especial proporcionales al riesgo al que se ven enfrentados. Sin embargo, ha precisado que:

“No todo riesgo que enfrenta un funcionario público genera para el Estado las mismas medidas de protección. Es razonable que quienes prestan una función pública enfrenten un riesgo mayor que el que tiene que asumir la comunidad en general, puesto que así lo exigen los principios de la prestación de los servicios públicos, sobre todo, el deber de continuidad32. Este riesgo debe ser proporcional al tipo de actividad y a las necesidades del servicio. Por esta razón, la Corte ha dicho que es mayor la carga que deben asumir los servidores públicos que hacen parte de las fuerzas armadas y las personas jurídicas de derecho privado que deben garantizar la continuidad en la prestación de un servicio público en zonas de conflicto armado33. No obstante, ello no significa que quepa exigirles a todos los servidores públicos la exposición de su vida y su integridad personal, al punto de demostrar una conducta heroica”34.

Atendiendo a dicho criterio, el problema jurídico en estos casos ha girado alrededor de la determinación del nivel de riesgo de los servidores públicos con base en unos parámetros particulares.  Además se ha centrado, no en las medidas de protección de la vida y la seguridad brindadas a personas amenazadas a través de programas especiales, sino en la procedencia del traslado del funcionario a otro sitio de trabajo o en la suspensión de un traslado ordenado previamente, pues es esta la medida de protección que ha contemplado la normatividad vigente para proteger la seguridad de los servidores públicos, al tiempo que se garantiza la continuidad en la prestación de la función pública35.

18. De este modo, desde la sentencia T-719 de 2003 se consolidó la noción del derecho fundamental a la seguridad personal, de suerte que para obtener protección por parte del Estado no es necesario que se demuestre una afectación directa a la vida o la integridad, sino que basta con demostrar al menos de forma sumaria que se han recibido amenazas o que se está en una situación de riesgo que excede las cargas soportables. Pero si bien el fundamento de la protección conferida es el derecho a la seguridad personal, estas sentencias continúan considerando que el carácter extraordinario del riesgo que hace procedente la tutela deviene de la desigualdad o irrazonabilidad de la carga impuesta al ciudadano.

19. Asimismo, la jurisprudencia ha ligado la evaluación del riesgo o de las amenazas a una

escala de cinco “niveles de riesgo”, y ha establecido que la protección constitucional procede cuando se verifica que este  es extraordinario o extremo. Como se verá más adelante (ver supra 2.), la reglamentación de los programas de protección ordenados por el artículo 81 de la Ley 418 de 1997 contienen una discriminación del riesgo en niveles idénticos a los contemplados por la Corte y, propone diferentes medidas que van desde las recomendaciones de auto seguridad, en los primeros niveles, hasta la asignación de esquemas de seguridad y escolta, para quienes están en los niveles más altos de riesgo.

Conforme a ello, en los casos en los que la Corte ha encontrado que el riesgo que enfrenta el accionante es extraordinario o extremo, ha ordenado su inclusión dentro de programas específicos de protección individual. Y cuando existen suficientes pruebas sobre el hecho de que la persona está siendo víctima de intimidaciones, sin que sea posible identificar el nivel actual de riesgo, la Corte ha resuelto tutelar el derecho a la seguridad personal, disponiendo la realización de nuevos estudios de riesgo que den lugar a la adopción de las medidas adecuadas de protección.

Con todo, a partir de estas sentencias queda claro que el Estado tiene un conjunto de obligaciones en materia de protección del derecho fundamental a la seguridad personal que no se agotan en el deber general de garantizar la vida a todos los habitantes del territorio nacional, sino que exigen la adopción de medidas de protección concretas que respondan a las fuentes de la amenaza.

20. En un último momento, es preciso mencionar la sentencia T-339 de 2010. En esta providencia la Sala Tercera de Revisión examinó la procedencia de la adjudicación de una medida de seguridad compuesta por vehículos y medios de comunicación móvil para un antiguo miembro de la Corriente de Renovación Socialista y actualmente defensor de derechos humanos.

Con este fin, partió de las mismas consideraciones hechas en la sentencia T-719 de 2003 en torno al derecho a la seguridad personal, entendiendo que este es un derecho fundamental autónomo que “faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades públicas, en aquellos casos en los cuales están expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de soportar”. Sin embargo, estimó pertinente afinar las categorías que configuran el ámbito de protección del derecho a la seguridad

personal a la luz de las nociones relativas al daño generador de responsabilidad estatal, y revisar los niveles de riesgo propuestos en las sentencias precedentes.

21. La Sala indicó que “no se debe hablar únicamente de escala de riesgos sino de escala de riesgos y amenazas pues los dos primeros niveles de la escala se refieren al concepto de riesgo en la medida en la que, en estos niveles, existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se produzca. En cambio, en los dos últimos niveles de la escala, ya no existe un riesgo únicamente sino que existe una amenaza en la medida en la que existen hechos reales que, por su sola existencia, implican la alteración del uso pacífico del derecho atacado y hacen suponer que la integridad de la persona corre peligro”. Además, señaló que el último nivel, en el cual ya se ha consumado un daño a la seguridad personal, a la vida o a la integridad física, debe hablarse de “daño consumado” y no “riesgo consumado”.

22. Junto a lo anterior la Sala Tercera puntualizó que el derecho a exigir protección por parte de la administración no puede tener como fundamento el principio de igualdad ante las cargas públicas, pues en estricto sentido este solo se rompe en los casos en los cuales el Estado crea una amenaza excepcional en desarrollo de una actividad legítima que perjudica a un grupo específico de ciudadanos o a un individuo en particular.

Así, la teoría de la igualdad de las cargas públicas solo es aplicable a eventos de responsabilidad del Estado asimilables al daño especial, y no a la falla del servicio por acción y por omisión. De acuerdo con la sentencia T-339 de 2010, para que la acción de tutela comprenda las amenazas recibidas por fallas en los deberes de protección, es menester abandonar el fundamento de la igualdad de cargas y motivar el amparo de manera directa en el derecho a la seguridad personal.

23. Contenido y alcance actual del derecho a la seguridad personal.  Síntesis.

23.1 La recapitulación recién presentada hace evidente que para la Corte constituye una vulneración de derechos fundamentales la situación de riesgo o amenaza graves a la vida, la libertad, la integridad de los ciudadanos, bien por sus actividades o por alguna condición especial de vulnerabilidad, en el marco de violencia. Asimismo, esta corporación ha avanzado en reconocer que la vulneración que se ha descrito atenta directamente contra el derecho fundamental a la seguridad personal, entendido como un derecho diferenciable de la vida, la libertad y la integridad personales. Ha admitido que dicho derecho genera obligaciones de

respeto, garantía y protección para el Estado, toda vez que la seguridad personal ha sido consagrada desde los instrumentos internacionales36 y, con esto en mente, ha señalado algunos deberes concretos en la materia37. En consecuencia, usualmente la Corte ha definido la seguridad personal como "la facultad que tienen 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"38.

23.2. Para esta Sala, la definición de derecho a la seguridad personal usada por la jurisprudencia es significativa en cuanto incorpora al ordenamiento constitucional el derecho a recibir protección especial por parte del Estado cuando se está expuesto a riesgos elevados. No obstante, en la medida en que limita el concepto a la facultad de recibir protección, restringe la posibilidad de delimitar con precisión en qué consisten las obligaciones de respeto y de garantía que tiene el Estado frente al derecho circunscribiendo su ámbito a la protección.

23.3. Tal como se anunció desde la sentencia T-719 de 2003, las obligaciones del Estado frente al derecho a la seguridad personal no se reducen al otorgamiento de medidas de protección, sino que incluyen otras como la obligación de identificar el riesgo y la obligación de abstenerse de tomar decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, entre otras. Estos deberes, que pertenecen al ámbito de la garantía y el respeto, respectivamente, parecerían quedar por fuera de una facultad que define el derecho por el suministro de medidas de seguridad.

23.5. Además, requiere que se consideren los tres tipos de obligaciones del Estado, susceptibles todas de exigencia a través de la acción de tutela, en los casos en los que ella sea procedente. De un lado, el respeto, que comporta para el Estado la obligación de abstenerse de crear amenazas excepcionales para la seguridad personal de quienes habitan en su territorio. De otro lado, la garantía y la protección del derecho, que exigen prestar de forma eficiente la función general de seguridad y proporcionar mecanismos especiales que impidan que los particulares lesionen la seguridad personal.

23.6 En este ámbito, se encuentran las demás obligaciones planteadas en la sentencia T-719 de 2003, entre las que cabe destacar: valorar las características y la fuente del riesgo; definir oportunamente las medidas de protección específicas, adecuadas y suficientes; entregar los

medios asignados de manera oportuna y ajustada a las circunstancias de cada caso, y evaluar periódicamente la evolución del riesgo.

23.7. Por supuesto, tal como se indicó en la sentencia T-719 citada, esta Sala reitera que "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".

Esto es así, pues si se admite que 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 que se aplica, es imperativo reconocer que ciertos grupos de población reciben un número mucho mayor de amenazas contra su seguridad personal debido a su rol dentro del conflicto armado interno, o su carácter minoritario u opositor. De este modo, tanto las autoridades administrativas como los jueces constitucionales deben atender con especial solicitud las peticiones de protección elevadas por sujetos tales como defensores de derechos humanos39, desplazados40, sindicalistas41, desmovilizados de las guerrillas42, entre otros.

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

23.9 Sobre este punto, considera la Sala que podría encontrarse una discrepancia en la jurisprudencia puesto que, como se ilustró previamente, si bien las sentencias posteriores a la T-719 de 2003 sostienen que las situaciones de peligro en las cuales procede el amparo del derecho a la seguridad personal se denominan riesgo excepcional y riesgo extremo, la sentencia T-339 de 2010 es enfática al señalar que esta catalogación es errada, ya que ellas son amenazas extraordinarias o extremas, y no riesgos.

No obstante, la divergencia es apenas aparente. Si bien la sentencia T-339 de 2010 es más precisa que la T-719 de 2003 al categorizar como amenazas aquellas situaciones de vulneración a la seguridad personal que pueden dar lugar a la responsabilidad del Estado por daño especial o por su acción u omisión, la protección en términos de la acción de tutela del derecho a la seguridad no depende del tipo de conducta desarrollada por la administración, sino de la gravedad de la situación que pone en conocimiento quien solicita las medidas de protección. Así, lo definitivo para determinar si se vulneró o no el derecho a la seguridad personal es que la circunstancia en la que se encuentra el ciudadano sea excepcional o extrema, puesto que los mensajes, riesgos, intimidaciones o amenazas recibidas son específicos e individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros, excepcionales y desproporcionados. Cuando ello ocurre, independientemente de que la escala etiquete el evento como un riesgo o una amenaza, la acción de tutela para proteger el derecho a la seguridad personal se torna procedente.

Además, no puede obviarse el hecho de que en la regulación actual los programas de protección de la seguridad personal proceden luego de la realización de "estudios de niveles de riesgo", en los cuales se evalúa qué tipo de características reúnen las denuncias hechas por los solicitantes, y se hacen recomendaciones sobre las medidas que deben adoptarse. En este escenario, mal podría la Corte concluir que las evaluaciones hechas por las autoridades no dan lugar a la adopción de medidas de protección puesto que sus conclusiones giran alrededor de riesgos excepcionales o extremos y no de amenazas, cuando lo cierto es que advierten la presencia de una situación que afecta el derecho a la seguridad de la persona.

23.10. Por consiguiente, cuando una persona afronta una circunstancia que pone en peligro su seguridad personal -sin importar que se categorice como riesgo o amenaza-, dado que se trata de una situación excepcional o extrema, el Estado tiene la obligación de brindarle medidas de protección oportunas y adecuadas, que correspondan a un estudio serio y proporcionado del nivel de riesgo en el que se encuentra.

24. Régimen legal de los programas de protección de la seguridad personal ordenado por la Ley 418 de 1997

24.1 La Ley 418 de 1997 "por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones"43, dispuso en su

artículo 81 la creación de un programa de protección para personas que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno, y que pertenezcan a alguna de las siguientes categorías:  dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición; dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos; dirigentes o activistas de las organizaciones de derechos humanos y miembros de la Misión Médica; y testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos.

En concordancia con lo anterior, el Decreto 2788 de 2003 creó el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER), órgano central dentro del programa de protección que aún permanece vigente. Estaba compuesto entonces por diferentes miembros del Ministerio, de la Policía, del Departamento Administrativo de Seguridad, y tenía como funciones principales las de evaluar los casos que le fueran presentados con base en las evaluaciones de niveles de riesgo y grado de amenaza, con el fin de recomendar las medidas de protección pertinentes,  así como hacer un seguimiento periódico de la implementación de las medidas de protección. Sin embargo, el decreto no se ocupaba del procedimiento que debía adelantarse en torno a las evaluaciones de riesgo y la ejecución o evaluación de las medidas adoptadas.

24.2. Es por esto que posteriormente fue proferido el Decreto 2816 de 2006 que, a su vez, fue modificado por el 1740 de 2010, vigente en la materia. Este decreto creó dos programas de protección: uno a cargo del Ministerio del Interior, y otro encabezado por la Policía Nacional. Además, excluyó al Departamento Administrativo de Seguridad de todas las funciones relativas a la política de protección que tenía en las regulaciones anteriores.

El primero de los programas está enfocado en dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas, comunales, gremiales, sindicales, campesinas, grupos étnicos, organizaciones de derechos humanos, miembros de la misión médica, testigos de casos de violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, periodistas, miembros de la población desplazada, ex funcionarios encargados de la política de derechos humanos o de paz, y dirigentes de los movimientos que suscribieron acuerdos de paz antes

de 1998 y se reincorporaron a la vida civil44.

Por su parte, el programa de la Policía Nacional está destinado a prestar protección en razón del cargo a los más altos funcionarios de cada una de las entidades del orden nacional y, por el nivel de riesgo, al ex presidente, al ex vicepresidente de la república, a los embajadores y cónsules extranjeros, magistrados de tribunales, Auditor general, Contador general, Registrador Nacional, Directores de Departamentos Administrativos, Oficiales en uso del buen retiro de la Policía, Secretario General de Senado y Cámara de Representantes, autoridades eclesiásticas, alcaldes, concejales, diputados y personeros, dirigentes políticos, y funcionarios o ex funcionarios del orden nacional45.

24.3. El decreto establece un procedimiento para ordenar la adopción de medidas especiales de protección. De manera general, este consta de las siguientes etapas comunes a los dos programas:

(i) Recepción de la solicitud de protección; (ii) análisis y verificación de la pertinencia de la misma, que para el caso del Ministerio del Interior debe ir acompañado de la verificación de la existencia de causalidad, vigencia del riesgo y el sitio de ubicación y permanencia; (iii) realización del estudio de nivel de riesgo por parte de la Policía Nacional, en un término no superior a 30 días siguientes a la presentación de la petición46; (iv) presentación del estudio, bien ante el Comité de Evaluación del Riesgo (CRER) del Ministerio o del Comité de Riesgo de la Policía; (v) notificación de las medidas a los beneficiarios adoptadas por el Comité de Evaluación; (vi) implementación de las medidas y (vii) revisión periódica de las mismas47.

Conforme a ello, el decreto 1740 sujeta la adopción de las medidas de seguridad a los resultados del estudio de nivel de riesgo. Para ello, su artículo tercero define esta evaluación como "el resultado del análisis técnico de seguridad sobre la gravedad e inminencia de la situación de riesgo y amenaza en que se encuentra una persona natural, familia o grupo de personas, así como de las condiciones particulares de vulnerabilidad que les afectan". A su vez, prevé que dicho resultado se materializará en la calificación del riesgo como: (i) mínimo, (ii) ordinario, (iii) extraordinario y (iv) extremo.

24.4. A partir de la decisión que se tome respecto del nivel de riesgo, el artículo 17 clasifica las medidas de protección, entre aquellas otorgadas en el programa de la Policía Nacional y en el programa del Ministerio del Interior y, dentro de esa división, prevé dos tipos de

medidas. Las primeras, de carácter preventivo, que "se recomiendan en general a todos los beneficiarios", y consisten en instrucciones de autoprotección, patrullajes y revistas policiales, y actas de responsabilidad y compromiso. Por su parte, las segundas, de protección, están relacionadas con el suministro de medios de movilización, chalecos antibalas, medios de comunicación, blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad, apoyos para la reubicación temporal o el trasteo, y asignación de esquemas de protección.

Asimismo, el decreto prevé criterios sobre la implementación de las medidas asignadas, su revisión periódica, y las razones por las cuales pueden suspenderse o modificarse las medidas48. Por último, indica procedimientos de protección de emergencia49, y dispone una ruta de la protección que es la estrategia de articulación y coordinación de las autoridades de los niveles municipal, departamental y nacional, a fin de proteger a la población desplazada50.

24.5. El cúmulo de funciones generales asignadas al programa de protección, así como aquellas ordenadas a entidades específicas del Estado responden al propósito de garantizar la seguridad de sus beneficiarios. Por ello, permiten al juez constitucional determinar cuáles son los deberes del Estado en materia del derecho fundamental a la seguridad personal. No obstante, las obligaciones de respeto, garantía y protección del derecho no se reducen a lo dispuesto en esta normatividad, o en aquella que la modifique. Además, el derecho a la seguridad personal exige que la aplicación de las disposiciones responda a los postulados constitucionales del debido proceso y la buena fe, sin que sea posible que el texto se convierta en óbice para el cumplimiento de las obligaciones estatales frente al derecho a la seguridad personal, o una excusa para la vulneración directa del mismo.

25. Es importante destacar que, en el auto 200 de 2007, la Corte Constitucional evaluó la situación personal de diversas personas y grupos de personas en situación de desplazamiento forzado. Teniendo presente que la condición de desplazamiento forzado suele estar acompañada de diversas amenazas a la integridad física y la vida de las personas la Corte señaló que existe un "deber de especial atención hacia la población en situación de desplazamiento por parte de las autoridades encargadas de proteger la vida y seguridad personal de las personas expuestas a riesgos extraordinarios (…) cuando se reúnan las condiciones indicadas en el párrafo siguiente", y estableció una presunción de riesgo que

“debe ser observada por las autoridades al momento de determinar si una persona en condición de desplazamiento que solicita su protección efectivamente afronta una amenaza para sus derechos, y cuál es la medida de protección a adoptar”, indicando que esta se activa a partir de las siguientes condiciones:

“(a) [L]a presentación de una petición de protección a la autoridad por parte de una persona desplazada, (b) la petición efectivamente fue conocida por la autoridad competente, (c) la petición presenta información que demuestra, prima facie, que la persona es efectivamente desplazada por la violencia, para lo cual bastan las remisiones efectuadas a las Instituciones Prestadoras de Salud en la cual se acredita la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, y (d) en la información presentada se alude de manera específica a una amenaza puntual para la vida e integridad del peticionario o de su familia, o de un acto de violencia contra los mismos, relacionando hechos concretos que indiquen que fue objeto de amenazas o ataques. La descripción de los hechos efectuada por el peticionario debe ser, por lo menos, consistente y verosímil, y en caso de que la autoridad considere que el relato no es consistente o es falso, compete a la autoridad demostrar por qué llega a esa conclusión, efectuando las investigaciones a las que haya lugar”.51

Sostuvo la Corporación que, una vez activada la presunción de riesgo mencionada, si esta no es desvirtuada mediante estudios detallados y cuidadosos que demuestren que es innecesario impartir la protección requerida, dicha autoridad competente está en la obligación de adoptar una medida de protección que sea (i) “adecuada fácticamente a las circunstancias en las que se encuentra quien las solicita, las cuales han de ser objeto de un cuidadoso estudio que, sin embargo, no puede retardar en su realización la adopción de una medida efectivamente orientada a conjurar el riesgo; (ii) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia –eficacia que incluye tanto la oportunidad de la medida, como su idoneidad para alcanzar el objetivo de protección-, y (iii) adecuada temporalmente, es decir, que se mantenga en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que se pretende conjurar (…)”. Así mismo, indicó este Tribunal que “la autoridad competente debe justificar expresamente ante el beneficiario porqué su medida cumple con los requisitos de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal”.52

Por último, en relación con la presunción de riesgo, estableció la Corporación que “las autoridades deben prestar una atención particular a los casos en los cuales quienes solicitan

protección son sujetos de especial protección constitucional, tales como indígenas, afrocolombianos, personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, menores de edad, docentes amenazados, personas con discapacidad, personas con orientación sexual diversa, defensores de derechos humanos, entre otros"53.

26. El derecho a la reparación de las víctimas de las actuaciones de grupos armados en el marco del conflicto armado. El trámite de reparación por vía administrativa

La Sala Novena de Revisión se refirió al contenido del derecho a la reparación de las víctimas de grupos armados en el marco del conflicto armado en la reciente sentencia T-458/10. A continuación, se recuerdan los fundamentos de ese fallo, relacionados con el derecho a la reparación por vía administrativa, resaltando aquellos relevantes para la solución de los problemas jurídicos planteados a la Sala en esta oportunidad.

26.1 La Corte ha reiterado que el Estado tiene la obligación constitucional de proteger los derechos de las víctimas de hechos punibles. Así se desprende del deber de las autoridades de propender por el goce efectivo de los derechos de todos los residentes en Colombia (Art 2 C.N), del principio de dignidad humana (Art. 1 C.N), del derecho de acceso a la administración de justicia (Art. 229 C.N)54 y del deber de asistencia que tiene el Fiscal General de la Nación respecto de las víctimas dentro del proceso penal (Art. 250 C.N)55.

Estos derechos hacen parte de un amplio catálogo que tiene como "columna vertebral" los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Ellos "se erigen como bienes cardinales de toda sociedad que se funde en un orden justo y de pacífica convivencia, entre los cuales median relaciones de conexidad e interdependencia, de manera tal que: No es posible lograr la justicia sin la verdad. No es posible llegar a la reparación sin la justicia"56 .

La protección descrita cobija a las víctimas de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como a las víctimas de las actuaciones de los grupos armados al margen de la ley.

26.2 El derecho a la reparación comporta la obligación de adoptar "todas las medidas necesarias tendientes a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas, y a

devolver a la víctima al estado en que se encontraba antes de la violación”57, en aplicación de la regla consuetudinaria según la cual “toda violación de un derecho humano da lugar a un derecho de la víctima o sus derechohabientes a obtener reparación, el cual implica el deber del Estado de reparar y el derecho de dirigirse contra el autor”.

En el plano comunitario, también las víctimas colectivas de violaciones de sus derechos humanos o de delitos por parte de grupos armados al margen de la ley, tienen derecho a una reparación colectiva que exige por parte del Estado la implementación de medidas económicas y simbólicas de “satisfacción colectiva”, “garantías de no repetición”, y acciones orientadas a la “reconstrucción psicosocial” de las poblaciones afectadas por la violencia60.

26.3. Para que las víctimas individuales y colectivas puedan obtener el derecho a la reparación integral el ordenamiento jurídico ha previsto hasta ahora dos vías institucionales, dentro de las cuales interesa en esta oportunidad aquella conocida como reparación por vía administrativa61.

A través del Decreto 1290 de 2008, el gobierno creó un programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de violaciones del derecho a la vida, la integridad física, la salud física y mental, la libertad individual y sexual por parte de grupos armados organizados al margen de la ley. Este mecanismo pretende que el Estado repare a las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, en ejercicio del principio de solidaridad y obligación residual, y en atención a los parámetros de orden internacional que señalan que la reparación debe ser suficiente, efectiva, rápida y proporcional a la gravedad de las violaciones y a la entidad del daño sufrido62, aunque la víctima no haya acudido previamente a la vía judicial.

Es deber del Estado facilitar el acceso de los accionantes a la reparación sin imponer requisitos que impliquen una carga desproporcionada para las víctimas, bien sea porque no puedan cumplirlos63, porque su realización desconozca la especial protección constitucional a la que tienen derecho, o porque vulneren su dignidad64. No obstante, las víctimas conservan la obligación mínima de presentarse ante la entidad correspondiente y solicitar el acceso a los programas.

Esas medidas de reparación no deben confundirse con programas de asistencia social o

humanitaria pues, aun cuando puede establecerse una relación de complementariedad entre los servicios sociales del Estado, las acciones de atención humanitaria y las medidas de reparación, no es posible asimilarlas unas a otras o pretender reemplazar unas por otras. Cuando ello ocurre, se ve menguado el alcance del derecho a la reparación y se amenaza con su vulneración65.

En relación con el procedimiento para acceder a la reparación por vía administrativa, la Corporación precisó, en el fallo citado (T-458/10), que el Decreto 1290 de 2008 contempla en su artículo 4º como medidas de reparación por vía administrativa la indemnización solidaria, la restitución, la rehabilitación, las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición de las conductas delictivas y que el trámite que debe adoptarse para el reconocimiento y entrega de estos componentes se encuentra descrito entre los artículos 20 y 30 del mencionado decreto.

De acuerdo con ellos, el procedimiento para obtener la reparación por vía administrativa inicia con (i) la solicitud, que se diligencia en un formulario distribuido por Acción Social en las alcaldías municipales, personerías municipales, procuradurías regionales, distritales y provinciales, defensorías del pueblo y sedes de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) y de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz (Art. 21). Una vez diligenciadas, estas son (ii) remitidas a Acción Social quien debe: (iii) presentar un informe mensual con destino al Comité de Reparaciones Administrativas sobre las solicitudes de reparación recibidas (Art. 21 par. 2); (iv) verificar la información suministrada por las víctimas o los beneficiarios y su acreditación como víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley (Art. 23-26); (v) hacer recomendaciones al Comité de Reparaciones Administrativas sobre la decisión y medidas de reparación pertinentes para cada caso (Art. 23).

Posteriormente, (vi) el Comité de Reparaciones Administrativas debe decidir sobre la solicitud de reparación. Para ello, cuenta con un término máximo de 18 meses contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud ante Acción Social. Por último, (vii) Acción Social debe pagar la indemnización solidaria a los beneficiarios e implementar las medidas de reparación que no sean competencia de otras entidades.

Del caso concreto

Esquema de la decisión.

27. A continuación, la Sala aplicará las subreglas reiteradas en los fundamentos de la decisión al caso objeto de estudio. Para ello, (i) comenzará por hacer referencia a los hechos probados y al correspondiente análisis judicial de los medios de prueba allegados al expediente. En ese marco evaluará, (ii) el cargo relativo a una potencial violación al derecho a la reparación administrativa del actor como víctima de la violencia; (iii) el cargo sobre la eventual trasgresión al derecho a la ayuda humanitaria; y (iv) el cargo que se dirige a imputar omisiones a las autoridades que derivarían en una amenaza al derecho fundamental a la seguridad personal del actor.

27.1. Análisis de los hechos (Justificación de la premisa fáctica).

27.1.1. El peticionario es una persona con identidad étnica diversa. Así lo confirman (i) su narración de los hechos, en la cual se identifica como miembro de la etnia AAA, y (ii) la certificación de una autoridad tradicional AAA, en la que se constata su pertenencia a una comunidad indígena, elementos que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y el Convenio 169 de la OIT, son determinantes al momento de atribuir la condición de indígena a una persona que invoca la protección de derechos derivados de esa situación. (T-713/08, T-282/11).

Al trámite se adjuntaron, además, certificaciones de las autoridades municipales y del Ministerio del Interior que confirman lo expuesto. Sin embargo, dada la trascendencia del reconocimiento personal y comunitario sobre la identidad étnica diversa del actor, esos elementos probatorios sólo tienen la función de corroborar el hecho referido.

27.1.2. El peticionario es un líder de su comunidad. Este aspecto se desprende (i) de la narración de los hechos presentada por el accionante; (ii) de la certificación de una autoridad tradicional de su comunidad y (iii) de un documento suscrito por el Personero Municipal (se omite el nombre del municipio) en donde se indica como hecho notorio que el accionante fue amenazado por grupos al margen de la ley, debido a la función que desempeñaba en el resguardo. Esa conclusión, afirmó el citado personero, se deriva del relato uniforme de los miembros de la comunidad sobre la situación del demandante.

Esos elementos probatorios -no desvirtuados por ninguna de las autoridades accionadas o

vinculadas a este trámite- permiten concluir a la Sala que el punto se encuentra comprobado.

27.1.3. El peticionario es víctima de desplazamiento forzado. Este hecho resulta acreditado por la narración de los hechos del accionante y, junto con el certificado allegado por el Personero Municipal (ya citado), son elementos que dan cuenta de los hechos que llevaron al actor a abandonar su comunidad en 2005 para dirigirse, primero a la capital de un departamento vecino, y posteriormente, a Bogotá. El hecho es, así mismo, aceptado por Acción Social, en la medida en que ha efectuado la inscripción del actor y su núcleo familiar al Registro Único de Población Desplazada.

Es importante recordar que, para la Corte Constitucional, el Registro citado no es un elemento constitutivo de la condición o situación de desplazamiento forzado. Sin embargo, en el caso objeto de estudio, la inscripción corrobora los hechos relatados en la demanda y demuestra que las partes están de acuerdo sobre ese extremo fáctico. A partir de este hecho, se activa la especial protección que el juez constitucional prodiga a la población desplazada. Se recuerda, en todo caso, que un razonamiento a contrario, según el cual la no-inscripción en el registro desvirtúa la condición de desplazamiento sería ilegítima a la luz de la jurisprudencia constitucional.

27.1.4. El peticionario ha sido víctima de amenazas contra su seguridad personal y su vida. La narración de los hechos presentada por el accionante (y no controvertida en este trámite); el mencionado certificado del personero municipal que, a su vez, se basa en el testimonio de miembros de su comunidad indígena permiten concluir que esas amenazas se han presentado. Hechos como el asesinato de familiares cercanos y la actitud del peticionario que, de acuerdo con los trabajadores de Acción Social que han trabajado con él, es especialmente reservada, operan como indicios sobre la seriedad de las amenazas. Y las visitas que el peticionario dice haber recibido por parte de miembros de las Farc tanto en su comunidad como en uno de los lugares en los que ha residido en Bogotá muestran que las amenazas son concretas y específicas y se dirigen contra la integridad y la vida del peticionario.

Estos hechos han sido denunciados ante la Fiscalía General de la Nación y relatados a otras autoridades por el peticionario, con el fin de obtener medidas específicas de protección.

Resulta oportuno mencionar que el análisis de los elementos probatorios relacionados con la existencia de amenazas al derecho fundamental a la seguridad personal, no gira en torno a la existencia de condenas o investigaciones penales que corroboren los hechos. Dada la función eminentemente protectora de derechos fundamentales de la acción de tutela, en contraste con la función punitiva del derecho penal, es apenas natural que sigan estándares de prueba diferentes. En la acción de tutela, concretamente, una amenaza puede acreditarse mediante pruebas sumarias; existe plena informalidad en la recolección y análisis de las mismas; se presume la veracidad de los hechos narrados por el peticionario y no discutidos por la parte accionada, y se da aplicación al principio pro hómine en la valoración de los hechos. Se trata de exigencias propias de la protección de derechos fundamentales que son independientes de que opere el ius puniendi estatal como medida de protección de bienes jurídicos escogidos como trascendentes por el legislador al configurar la política criminal.

En ese marco, existen pruebas suficientes para dar por acreditadas las amenazas de las que ha sido víctima el actor. Es claro para la Sala, además, que se trata de amenazas concretas, serias, y específicas, aspectos que serán tenidos en cuenta al determinar si el evento estudiado se subsume entre los supuestos de amenazas o violaciones al derecho fundamental a la seguridad personal.

27.1.5. El actor puso en conocimiento de un amplio número de autoridades estatales esas amenazas. Lo hizo mediante la interposición de denuncias penales ante la Fiscalía General de la Nación66; y la presentación de derechos de petición ante la PGN, la Defensoría del Pueblo, organismos de derecho internacional de los derechos humanos, Acción Social67 y el Ministerio del Interior68

La respuesta a esas peticiones se concreta en (i) la apertura de investigaciones penales que han corrido diversa suerte pero que, en general, enfrentan dificultades para determinar a los responsables de los hechos, debido a su pertenencia a grupos armados al margen de la ley; (ii) la remisión de las solicitudes del actor, por razones de competencia, al Ministerio del Interior, situación que se presenta tanto con las peticiones dirigidas a Acción Social, como con las que se radicaron en la Procuraduría General de la Nación. La Defensoría del Pueblo no remitió el informe requerido por esta Corporación; y, (iii) la realización de un estudio de riesgo por parte de la Policía Nacional que arrojó como resultado una calificación de riesgo "ordinario", ya notificada al actor. En esa comunicación, además, se le indicaron las medidas

de autoprotección que debe asumir.

27.1.6. El peticionario solicitó al juez de tutela ordenar a Acción Social su incorporación en el trámite de reparación por vía administrativa establecido en el decreto 1290 de 2008 afirmando, sin embargo, que no ha elevado una solicitud en ese sentido ante la entidad citada. En el trámite de la primera instancia, Acción Social afirma haber remitido el caso del accionante a la dependencia competente para evaluar la procedencia de la reparación prevista en el citado decreto.

27.1.7. El actor ha recibido distintos componentes en materia de atención a la población desplazada. En su escrito de contestación a la acción de tutela, y en respuesta al requerimiento de la Corte Constitucional, Acción Social destaca los siguientes:

* Dos pagos de dinero, cada uno de $975.000, realizados el 11 de septiembre de 2009 y el 17 de noviembre de 2010, bajo la rúbrica de apoyo para pago de arriendo y apoyo alimenticio, respectivamente. En relación con este componente, agregó el peticionario se encuentra en turno "pendiente de giro", generado el 25 de febrero de 2011.

* Talleres y terapias de acompañamiento psicosocial; entrega de kit de higiene y aseo ($27.402), kit escolar ($23.479), mercados ($163.192", y "orientación", todos los componentes, con fecha de entrega de 13 de julio de 2006.

* En relación con el componente de estabilización socioeconómica, de acuerdo con Acción Social, el peticionario ha participado en talleres de capacitación, ha recibido seguimiento y acompañamiento, así como un giro por $1.600.000 para iniciar un proyecto de generación de ingresos (venta de chaquetas de cuero en una feria artesanal). Sin embargo, Acción Social estima que corresponde al peticionario acercarse a las distintas entidades estatales para participar de la oferta institucional en materia de proyectos productivos.

28. Solución a los problemas jurídicos estudiados.

28.1. Acción social no ha desconocido el derecho a la reparación administrativa de las víctimas de la violencia, en el caso bajo análisis.

28.1.1 En el fundamento jurídico 25 de esta providencia se efectuó una breve reiteración de jurisprudencia sobre el derecho de las víctimas de la violencia a recibir la reparación integral de los daños sufridos con ocasión del conflicto armado colombiano. En ese acápite, se hizo referencia especial a la reparación por vía administrativa, por ser un aspecto directamente relacionado con los problemas jurídicos planteados por el actor ante el juez de tutela. La Sala incorporó, así mismo, una alusión al trámite de la reparación y a las obligaciones de Acción Social y otras entidades estatales frente a la satisfacción plena de esa modalidad especial de reparación.

28.1.2. Entre las reglas que guían el trámite de reparación se encuentra la obligación del interesado de diligenciar un formulario que debe ser dispuesto por Acción Social en los distintos entes a los que acude la población desplazada en ejercicio de sus derechos constitucionales, tales como alcaldías, defensorías del pueblo o personerías municipales.

28.1.3. Al momento de presentar la acción de tutela estudiada, el actor no había efectuado ese trámite, pues consideraba que Acción Social debía adelantarlo oficiosamente. Dado que esa interpretación del decreto no es la que ha sostenido la jurisprudencia constitucional, que estima legítimo que el afectado asuma la carga mínima de elevar la solicitud de reparación, puede concluirse que Acción Social no desconoció el derecho a la reparación por vía administrativa del actor.

28.2. Desconocimiento del derecho a la atención humanitaria por parte de Acción Social.

28.2.1. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la ayuda humanitaria es un derecho fundamental de las personas víctimas de desplazamiento forzado, pues atañe a los mínimos materiales que el Estado debe proveer a este grupo poblacional para asegurar su subsistencia y evitar lesiones adicionales a su dignidad, profundamente ofendida por la vulneración de diversos derechos fundamentales derivada de los hechos traumáticos del desplazamiento forzado.

28.2.2. De igual forma, la Corte Constitucional ha determinado que la existencia de un período legalmente determinado como marco para la entrega de las ayudas es razonable, pues contribuye al manejo adecuado de recursos escasos frente al alto número de personas víctimas del desplazamiento y porque es una medida que permite a los afectados efectuar una planeación a corto plazo sobre el desarrollo de un plan de auto sostenimiento.

Sin embargo, ha precisado la Corporación que ese término debe ser aplicado de forma flexible, analizando en cada caso las condiciones de vulnerabilidad del afectado y el avance de su plan de auto sostenimiento.

El caso objeto de estudio constituye un escenario interesante para el análisis del derecho a la asistencia humanitaria, pues se trata de un supuesto en el que Acción Social considera que ha cumplido los deberes de atención a la población desplazada que ostenta el Estado frente al peticionario y como sustento de su posición enumera una serie de componentes entregados al actor. Sin embargo, el evaluar el contenido de esa ayuda, se evidencia que los únicos dos giros de dinero correspondientes a ayuda humanitaria se efectuaron en septiembre de 2009 y noviembre de 2010. Es decir, años después de la inscripción del peticionario en el RUPD y con un lapso de casi un año entre cada giro (ello, considerando que el primer giro comprende los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2009).

A su turno, la atención psicosocial y la entrega de kits de aseo, escolar y mercados, tuvo lugar en el mes de julio de 2007 y no se repitió en ningún mes posterior; y la incorporación en planes productivos se realizó en los meses de agosto, septiembre de 2009 y enero de 2010, incluyendo un giro por $1.600.000. Sobre ese aspecto, aclaró Acción Social -con base en un fallo adoptado en grado jurisdiccional de consulta sobre un incidente de desacato por un tribunal de distrito-, que la oferta del plan de auto sostenimiento se encuentra distribuida en diversas entidades estatales y que el actor debe acudir a cada una de las entidades y autoridades estatales que potencialmente podrían contribuir al desarrollo de proyectos de generación de ingresos.

Lo que ese panorama demuestra es que, si bien en este caso la omisión de Acción Social no es absoluta como ocurre frente a otras personas en situación de desplazamiento, lo cierto es que la atención es esporádica y desestructurada y no integral, continua y oportuna, como lo ordena la jurisprudencia constitucional, considerando que eso tres atributos son imprescindibles para que el actor pueda elaborar un plan de superación de la condición de vulnerabilidad derivada del desplazamiento.

En efecto, si se toma en cuenta que (i) durante un año el actor sólo recibió un giro para el pago de tres meses de arriendo; al año siguiente, (ii) le fue otorgado un giro por el mismo valor, esta vez para el pago de mercados; su atención psicosocial (iii) se produjo en una sola

ocasión (el 13 de julio de 2006), y el plan de generación de ingresos (iv) se suspendió abruptamente, pese a que en los documentos allegados por Acción Social se destaca el potencial del actor para adelantar proyectos productivos, resulta evidente que la ayuda humanitaria así concebida y ejecutada no puede contribuir a la superación del estado de intensa vulneración de derechos ocasionado por el desplazamiento forzado y, en cambio, parece concretarse en generar expectativas legítimas para después truncarlas injustificadamente. Debe reiterarse que, de acuerdo con la citada sentencia C-278 de 2007 la ayuda debe extenderse hasta que la persona en situación de desplazamiento alcance la estabilidad socio económica.

Finalmente, no es aceptable desde el punto de vista constitucional, la respuesta de Acción Social en el sentido de que el componente de estabilización socio económica depende de un acercamiento directo de la población desplazada a la oferta institucional para la generación de ingresos. Si bien la jurisprudencia constitucional acepta que el actor debe mostrar un mínimo de diligencia en la etapa de auto sostenimiento, de ello no se deriva que Acción Social pueda evadir su responsabilidad como coordinador del Sistema integral de atención a la población desplazada, especialmente si se toma en cuenta que las víctimas de desplazamiento forzado no tienen iguales condiciones de acceso al resto de la población ante la oferta institucional del Estado relacionada con el diseño y ejecución de proyectos productivos.

Como se sostuvo en el fallo T-813 de 2004, en el proceso de acceso a la oferta institucional, corresponde a Acción Social identificar las potencialidades del interesado, acompañarlo y orientarlo en el proceso de acceso a planes de generación de ingreso.

La población desplazada ciertamente puede acudir a esa oferta, pero también tiene derecho a mantener la atención de Acción Social en materia de capacitación, importes económicos para el desarrollo de proyectos, y orientación sobre cómo articular los programas del Snaipd con esa oferta institucional a la que hace referencia en su intervención.

Por lo tanto, la Corte ordenará que Acción Social defina las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se cumplirá su turno, pero se advertirá que en lo sucesivo la ayuda debe mantenerse sin someter al accionante a nuevos procesos de caracterización hasta que se concrete la etapa de auto sostenimiento, objetivo para el que, de acuerdo con Acción Social,

el actor cuenta con notables potencialidades. Igualmente, se advertirá a Acción Social sobre su obligación de mantener el acompañamiento y orientación en la etapa de auto sostenimiento, y permitir el acceso a la oferta propia de acción social en materia de capacitación y planes de generación de ingresos.

28.3. Violación al derecho constitucional a la seguridad personal del actor por la omisión de las autoridades accionadas en la atención a las denuncias que ha presentado.

De acuerdo con la premisa fáctica sentada en el primer acápite del estudio del caso concreto, el peticionario pertenece a un pueblo indígena que ha sufrido una especial afectación por causa del conflicto armado. Esa situación fue estudiada y constatada por la Corte Constitucional en el auto de seguimiento del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado A-004/09, que se ocupó de la situación de pueblos indígenas que han sufrido una afectación diferencial (de mayor intensidad) con ocasión de los fenómenos relacionados con la violencia del país.

Además de ello, el peticionario tenía una función en su comunidad que lo llevaba a enfrentar a los dos principales grupos armados al margen de la ley del momento (en el año 2005, Farc y AUC) para evitar que los menores de la comunidad indígena fueran reclutados forzosamente para la guerra. En el citado auto 004 de 2009 la Corte Constitucional consideró que los líderes indígenas enfrentan una afectación especial en el conflicto armado (dentro de la afectación especial de los pueblos indígenas) debido a la presencia frecuente de grupos al margen de la ley en los territorios de las comunidades indígenas, y explicó que esa situación no sólo desconoce los derecho del líder indígena sino que pone en peligro la subsistencia de las culturas aborígenes.

Las amenazas que enfrentó el actor no sólo fueron puestas en conocimiento de un amplio grupo de autoridades públicas mediante declaraciones, derechos de petición y denuncias, sino que se encuentran corroboradas por la certificación del personero municipal -varias veces citada-, que describe como un hecho notorio la situación de riesgo del actor basándose en la narración uniforme de los hechos que recogió el personero en la comunidad del actor, como se explicó en el acápite sobre la premisa fáctica.

Además, esas amenazas deben considerarse serias pues, de acuerdo con el análisis probatorio efectuado al comienzo de este acápite, existen elementos probatorios en el

expediente que indican que familiares del peticionario han sido víctimas de homicidio por parte de grupos al margen de la ley, previa la enunciación de amenazas semejantes y, a nivel de indicio, debe considerarse que los funcionarios de Acción Social que han acompañado al accionante en terapias y capacitación corroboran que se niega a dar sus datos personales y no permanece en un solo lugar por más de un par de días. De acuerdo con el relato del actor, la situación no cesó en 2005, fecha en que se produjo su desplazamiento inicial, sino que se ha mantenido en el tiempo. Así, en 2008 intentó regresar a su comunidad y debió desplazarse nuevamente, agregando que ha recibido "visitas" de miembros de las Farc, que también se han producido en la ciudad de Bogotá y en las que se reiteran las amenazas de muerte ya mencionadas.

En el caso del actor es aplicable, además, la "presunción de riesgo" establecida en el auto 200 de 2007 pues concurren las tres condiciones previstas para su activación: el accionante es una persona desplazada, perteneciente a un grupo de especial afectación por el conflicto armado, aún dentro del conjunto de esa población vulnerable; presentó una solicitud de protección ante las autoridades nacionales en la que se alude "de manera específica a una amenaza puntual para la vida e integridad del peticionario o de su familia, o de un acto de violencia contra los mismos".

En la citada providencia (A-200 de 2007) la Corte expresó también que la presunción puede ser desvirtuada mediante un serio estudio técnico sobre la situación del actor. En el caso concreto, en efecto, el Ministerio del Interior se dirige a desvirtuarla, alegando que requirió a la Policía Nacional la realización de un estudio de seguridad, el cual fue llevado a cabo y condujo a la conclusión de que el riesgo que enfrenta el actor era de nivel ordinario, por lo que debe afrontarse a partir de medidas de auto protección. Indicó el Ministerio, además, que este resultado fue comunicado al actor, junto con las recomendaciones pertinentes para procurar por su seguridad por su propia cuenta.

Esa situación se asemeja, en alguna medida, a aquella conocida por esta misma Sala al revisar el expediente T-3101304. En esa oportunidad no se controvertía el resultado original de un estudio de seguridad, sino el hecho de que, a pesar de la existencia de nuevas y más graves amenazas recibidas por el actor, quien se desempeñaba como dirigente sindical, no hubo uno modificación en la calificación de riesgo del peticionario.

En el fallo citado, los jueces constitucionales de instancia decidieron denegar el amparo, pues estimaron que el resultado de esos estudios es un asunto técnico, ajeno a la competencia del juez de tutela. Esta Sala precisó que, si bien es indiscutible el carácter técnico de ese tipo de análisis, ello no excluye la valoración del juez de tutela sobre una eventual amenaza al derecho fundamental a la seguridad personal. Y esa conclusión a la que llegó la Sala en la citada ocasión tiene un fundamento muy claro: independientemente del dictamen técnico sobre amenazas a la seguridad personal, existe un derecho constitucional a la seguridad personal cuya interpretación corresponde al juez constitucional, como ocurre con todos los derechos de tal jerarquía.69

Por supuesto, no debe desconocerse la importancia del estudio técnico de seguridad y en la mayoría de los casos el juez constitucional deberá sujetarse al resultado de la valoración técnica de riesgo para determinar si una persona enfrenta amenazas susceptibles de protección por vía de tutela. Es plausible que ello ocurra, básicamente, porque ese dictamen es uno de los elementos probatorios más importantes en este tipo de casos. Sin embargo, no debe perderse de vista la distinción entre la seguridad concebida a partir de variables técnicas de análisis, y el derecho constitucional a la seguridad personal.

El primer concepto será determinante para la estructuración de política pública en materia de seguridad y para las valoraciones de nivel de riesgo adelantadas por las autoridades administrativas, en ejercicio de una amplia autonomía técnica. Pero esas políticas y evaluaciones, si bien son relevantes para el juez constitucional, no lo atan inexorablemente al determinar si existe una violación al derecho constitucional a la seguridad personal.

La razón de esa afirmación es que, mientras los criterios que definen la política de seguridad y las evaluaciones de riesgo son ajenos al juez, no lo es la configuración del derecho a la seguridad personal, el cual gira en torno a conceptos jurídicos de relevancia constitucional. Concretamente, el concepto de igualdad y el concepto de obligación jurídica son esenciales en la evaluación de los riesgos y amenazas al derecho a la seguridad personal. En el mismo orden de ideas, un análisis sobre una potencial violación al derecho a la igualdad depende, en buena medida, de lo razonable o irrazonable de un trato diferenciado.

Tomando en cuenta que la Corte ha definido la seguridad personal como “la facultad que tienen las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando

quiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar”70 y que el actor fue calificado como una persona que enfrenta un riesgo ordinario, esto es, aquel que deben soportar todos los ciudadanos en condiciones de igualdad por el hecho de la convivencia en sociedad, y que debe ser prevenido por el Estado a través del cumplimiento eficaz de sus funciones, resulta claro que esas conclusiones deben ajustarse a un examen de igualdad desde el punto de vista constitucional.

Ese examen debe dirigirse a determinar si el peticionario y un ciudadano “común” o “promedio” enfrentan riesgos similares derivados de la vida en sociedad; si su situación fáctica es análoga y requiere un mismo tratamiento jurídico o si es disímil y por lo tanto amerita (y eventualmente obliga) que las autoridades le den un trato diferencial positivo.

Como lo ha expresado esta Corporación, el examen de una violación al derecho a la igualdad se desarrolla mediante la identificación de las semejanzas y diferencias jurídicamente relevantes entre dos personas, supuestos, o situaciones de hecho. Como es obvio, toda pareja de situaciones, personas o eventos presentan similitudes y diferencias parciales, así que el juez debe asumir la tarea interpretativa de identificar esas semejanzas y diferencias, y la carga argumentativa de evaluar cuáles tienen mayor peso en el caso concreto para así determinar si las consecuencias jurídicas a aplicarse en cada caso deben ser las mismas, o diversas entre sí.

Dicho de otra forma, un trato desigual no está justificado y constituye un acto de discriminación si no existen razones constitucionalmente legítimas, poderosas y suficientes que lo legitimen. Pero también constituye un acto de discriminación el que una autoridad dé el mismo trato a personas que se encuentran en situaciones de hecho disímiles en aspectos jurídicamente relevantes.

La razonabilidad, entendida como ese examen de las razones que permiten la existencia de tratos diferenciales o que excluyen ese tipo de tratamiento, es un concepto utilizado por los jueces constitucionales (principal pero no exclusivamente) para determinar cuándo un trato es discriminatorio (diferente y  no justificado) y cuándo está ordenado por la diferencia de

supuestos fácticos jurídicamente relevantes. Pero también es un concepto ligado a la aparición del Estado de Derecho, en tanto se opone a las actuaciones caprichosas y arbitrarias y sujeta la conducta de los poderes públicos a la persecución de fines constitucionalmente legítimos.

Al abordar el estudio del caso desde esa perspectiva, es decir, desde el binomio inescindible conformado por los principios de igualdad y razonabilidad, se concluye que la calificación del riesgo del accionante es irrazonable (en el sentido constitucional ya precisado) pues trata al actor de la misma forma que a ciudadanos que no reúnen sus mismas condiciones de riesgo ni han recibido amenazas concretas, serias y específicas contra su seguridad y su vida.

Esta conclusión se deriva de las siguientes reflexiones: el accionante es una persona desplazada, líder indígena de un pueblo aborigen que presenta una especial afectación en el conflicto armado (lo que significa que sobre él concurren tres condiciones de especial vulnerabilidad en el conflicto armado), Además, su ocupación social lo obligaba a mantener un alto nivel de visibilidad frente a grupos al margen de la ley (condición de vulnerabilidad derivada del oficio o profesión del actor), como se desprende de la premisa fáctica sentada al inicio de el estudio del caso concreto.

Esa situación no ha sido desvirtuada ni controvertida por las autoridades accionadas y, en cambio, existen indicios poderosos que refuerzan la conclusión sobre la especial vulnerabilidad del peticionario en materia de seguridad personal: algunos familiares cercanos fueron asesinados (presuntamente) por el accionar de las Farc, el mismo grupo que actualmente mantiene amenazas sobre el actor; y el accionante no puede permanecer en un solo lugar, como se puede constatar en los informes de trabajo social incorporados al expediente, pues incluso en Bogotá lo han ubicado.

En efecto, funcionarios de Acción Social (operador Opción Vida) consignan en sus informes de trabajo que el actor se niega a dar sus datos de ubicación y que no permanece muchos días en un solo lugar. Esos indicios, en el marco de una hipótesis probatoria no controvertida y, en sede de tutela, llevan a la conclusión necesaria de que el actor sí enfrenta una amenaza seria y concreta a su derecho fundamental a la seguridad personal.

Más allá de lo expresado, el caso del actor ilustra perfectamente la situación conocida por la Corte en el auto 04 de 2009 en el que la Sala de seguimiento al estado de cosas

inconstitucional en desplazamiento forzado, ordenó la creación de un plan de protección para líderes y lideresas indígenas que no ha sido aún implementado por el Estado (Ministerio del Interior y de Justicia).

El actor es un claro ejemplo de la situación abordada en esa providencia pues su situación de especial vulnerabilidad se evidencia cuando se constata que debía enfrentarse con grupos armados, no con el poder legítimo de la Fuerza Pública, sino mediante el ejercicio de una labor comunitaria; y la afectación de la comunidad, derivada de las amenazas recibidas por el actor es innegable pues en ausencia de las personas que, como él, protegen a los menores del reclutamiento forzado, estos serán insumos de la violencia, supuesto que se opone tanto a la dignidad humana de los menores así instrumentalizados, como a la vigencia de los derechos de la comunidad indígena, que perderá a los futuros guardianes de una cultura y unos saberes ancestrales.

Por ello, la conclusión de que el peticionario enfrenta un riesgo ordinario no es constitucionalmente aceptable (no es constitucionalmente razonable) pues no toma en cuenta ni sus cuatro condiciones de vulnerabilidad; ni los hechos narrados por el actor, denunciados ante diversas autoridades, y constatados por un personero municipal que se encuentra en el lugar de los hechos y tiene contacto directo con la comunidad del actor.

Por más obvio que parezca, cabe hacer énfasis en que las personas colombianas, si bien enfrentan riesgos en un país afectado por un largo conflicto armado, no enfrentan ordinariamente los riesgos que asumen los líderes indígenas que asumen tareas comunitarias que los ponen en la mira de los grupos armados al margen de la ley. Ni es lo usual que el común de las personas deba desplazarse de su lugar de origen y sufrir la pérdida de familiares por parte del mismo grupo que amenaza su vida, integridad y seguridad personal.

En atención a lo expuesto, la Corte ordenará que se efectúe un nuevo examen o valoración del riesgo que enfrenta al actor, en el que se tome en cuenta la presunción establecida por el auto 200 de 2007 y la especial afectación de su comunidad, expuesta en el auto 04 de 2009. Sin embargo, dado que se ha comprobado que el resultado de riesgo ordinario es constitucionalmente irrazonable, es perentorio concluir que ese dictamen no puede ubicar al actor en los niveles de riesgo mínimo u ordinario.

No sobra indicar que si los criterios técnicos que actualmente utiliza la Policía Nacional

producen resultados incompatibles al principio de igualdad constitucional, esos protocolos deberán recibir ajustes para que ello no suceda, pues no tiene sentido, ni está permitido jurídicamente, que sea la Constitución Política la que se acople a esos estudios técnicos, perdiendo su fuerza normativa y su carácter de norma superior. Desde el punto de vista del DIDH tampoco es permisible que criterios técnicos lleven al Estado a incumplir obligaciones internacionales, como la obligación de identificar el riesgo que hace parte de la más genérica obligación de garantía del derecho a la seguridad personal.

Una vez realizado el nuevo estudio, corresponde a las autoridades de policía determinar las mediadas adecuadas de protección siguiendo en ello, los parámetros de adecuación técnica, adecuación fáctica y oportunidad, establecidos en el citado auto 200 de 2007.

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

RESUELVE:

Primero.- Revocar la sentencia de instancia, proferida por el Juzgado diecinueve (19) Civil del Circuito de Bogotá, en tanto denegó el amparo solicitado por el actor y, en su lugar, conceder el amparo a sus derechos fundamentales a la ayuda humanitaria y la seguridad personal.

Segundo.- Prevenir a Acción Social sobre su deber de dar trámite a la solicitud de reparación por vía administrativa del accionante, respetando los términos y condiciones legales y jurisprudenciales al momento de adoptar una decisión definitiva sobre la procedencia de esa modalidad de reparación. En el cumplimiento de esta orden, se entenderá que el término de dieciocho meses contemplado en el decreto 1290/08 comenzó a contarse desde la notificación de la acción de tutela a Acción Social pues desde ese momento –según la propia accionada- se inició la actuación administrativa interna para analizar la situación del peticionario.

Tercero.- Ordenar  a Acción social que reanude la entrega de los diversos componentes de ayuda humanitaria y asistencia a la población desplazada al actor, bajo criterios de

integralidad, continuidad y oportunidad. Para el cumplimiento de esta orden, Acción Social deberá informar al peticionario, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de esta providencia, las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se hará efectivo su turno y, una vez se reanude la asistencia integral, Acción Social deberá mantener la entrega de las ayudas hasta que el autor logre su auto sostenimiento, sin someterlo a nuevos procesos de caracterización.

Cuarto.- Advertir a Acción Social sobre su obligación de mantener la orientación y acompañamiento al accionante para que este acceda a la oferta institucional en materia de proyectos productivo o planes de generación de ingresos en la etapa de auto sostenimiento, sin perjuicio de que el peticionario mantenga el acceso a los proyectos, planes y programas que ofrece Acción Social en la materia.

Quinto.- Ordenar al Ministerio del Interior que, dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de esta providencia, incorpore al peticionario a un plan de protección adecuado a su condición. Para ello, deberá efectuar un nuevo estudio de riesgo del actor a través de la Policía Nacional en el que se respeten los parámetros fijados en el cuerpo de esta providencia. Ese estudio, en ningún caso, podrá concluir que el riesgo o amenaza a que está sometido es de carácter mínimo u ordinario. A partir de esa nueva evaluación deberán determinarse las medidas de protección adecuadas fácticamente, adecuadas temporalmente, eficaces y oportunas para salvaguardar los derechos fundamentales del accionante.

Sexto.- DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA T-853/11

Referencia: Expediente T-3088559

Accionante: Juan

Accionado: Acción Social y otros.

Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva

Salvo mi voto parcialmente frente a la sentencia de tutela aprobada por la Sala Novena de Revisión en sesión del diez (10) de noviembre de dos mil once (2011), por las razones que a continuación expongo:

La Sala en la sentencia de la cual me aparto, optó por ordenarle al Ministerio del Interior que incorpore al peticionario a un plan de protección adecuado a su condición, para lo cual la Policía Nacional debe efectuar un nuevo estudio de riesgo del actor y resaltó que el resultado del mismo no puede ser aquel correspondiente al nivel de riesgo ordinario. Es decir, que la Sala se distancia de la primera evaluación de riesgo, llevada a cabo por la Policía, y ordena la inclusión del actor en un plan de protección y la realización de un nuevo examen –limitando el resultado del mismo- sin hacer referencia a un soporte fáctico y probatorio sólido, con base en el argumento de que “independientemente del dictamen técnico sobre amenazas de seguridad social, existe un derecho constitucional a la seguridad personal cuya interpretación corresponde al juez constitucional”.

En nuestra opinión, quien tiene la competencia para reconocer el riesgo al cual se encuentra sometida una persona, el conocimiento técnico para realizar la valoración del nivel del mismo y determinar cuales son las medidas adecuadas para lograr su protección, radica en la entidad que el Ministerio de Defensa ha determinado para tal efecto. Por ende, lo que se ha debido ordenar en el presente caso era la realización de un nuevo examen por parte de la Policía Nacional en el cual se valoraran los hechos afirmados por el actor, el cual debía culminar con una decisión –sin determinar el sentido de la misma- debidamente motivada.

En virtud de las anteriores consideraciones, me aparto de la decisión adoptada por la Sala.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

1 Estos datos fueron posteriormente confirmados en sede de revisión, como se indicará en el acápite de las actuaciones adelantadas por la Corte Constitucional. Sin embargo, cabe resaltar el aparte que sigue, de la intervención de Acción Social

2 En tal sentido, Acción Social enuncia un amplio número de entidades a las que el peticionario debería acudir en procura de la sostenibilidad económica, tales como el Ministerio de agricultura y desarrollo territorial, Bancoldex, Sena, Banco Agrario, el Ministerio de Comercio, Industria Y Turismo, el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio del Medio Ambiente, el Incoder y el Icbf".

3 Se sigue la exposición efectuada en la reciente sentencia T-282/11. Sin embargo, la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos de la población desplazada ha sido reiterada en amplio número de oportunidades por la Corte Constitucional. Ver, por ejemplo, las sentencias SU-1150 de 2000, T-025 de 2004, T-787 de 2008 y, en escenarios análogos al que actualmente se estudia, decididos en sentencias T-078 de 2004, T-770 de 2004, T-967 de 2009 y T-068 de 2010.

4 La exposición por supuesto no tiene ánimo de exhaustividad por tratarse de un asunto ampliamente reiterado. Los elementos que acá se resaltan no niegan la existencia de otros factores que pueden concurrir, en cada caso, a reforzar la condición de sujetos de especial

protección constitucional que ostentan las personas víctimas de desplazamiento forzado.

5 En tal sentido, la Corte declaró formalmente el Estado de Cosas Inconstitucional en relación con el desplazamiento forzoso en la sentencia T-025 de 2004. Ver también, sentencia T-215 de 2002.

6 La Sala hace referencia al fenómeno social del desplazamiento considerado de forma global. En algunos casos, sin embargo, es posible incluso que la actividad legítima del Estado, sea causante directa del desplazamiento (vid, Sentencia T-630 de 2007).

7 Ver, entre otras, las sentencias T-025 de 200, SU-1150 de 2001, y T-721 de 2003.

8 En otros pronunciamientos, la Corte ha establecido que aún la acción legítima del estado puede ser causa directa de desplazamiento forzado. En este caso la Sala Novena solo desea resaltar las fuentes de las obligaciones estatales frente a los desplazados.

9 Sentencias SU-150 de 2000 y T-025 de 2004, Anexo 4. Recientemente la Corte se ha pronunciado sobre el tema en las sentencias T-740 de 2004, T-175 de 2005, T-1094 de 2004, T-563 de 2005, T-1076 de 2005, T-882 de 2005, T-1144 de 2005, T-086 de 2006 y T-468 de 2006, T-328 de 2007 y 497 de 2007, T-630 de 2007, T-821 de 2007.

10 Sentencias T-821 de 2007 y T-086 de 2006.

11 Sentencia. T-086 de 2006.

12 Ibídem. Reiterada. Esta doctrina ha sido reiterada, además, en las sentencias T-328 de 2007, T-496 de 2007, T-821 de 2007 y T-364 de 2008.

13 Sentencias T-025-04, T-136-07 y T-496-07.

14 Sentencia T-099 de 2010; en el mismo sentido, cfr. Sentencias T-463/10 y T-496/07, entre otras.

15 Como expresó la Corte en sentencia C-278/07, “El norte jurídico en esta materia está representado por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, formulados en 1998 por el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno, Francis Deng, a solicitud de la Asamblea General de las Naciones

Unidas y su Comisión de Derechos Humanos". De entre esos principios, los comprendidos en la Sección IV "Principios relativos a la asistencia humanitaria"; párrafos 24-27, han resultado imprescindibles para definir el alcance y contenido del derecho a la asistencia humanitaria.

16 La ayuda humanitaria de emergencia prevista en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 es similar, o inclusive más amplia en algunas prestaciones específicas. Dicho artículo dice: "De la Atención Humanitaria de Emergencia. Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. En todos los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario.  Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento.  Parágrafo. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más."

17 T-025/04, citada.

18 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

19 Expediente T-3101304, aún sin nomenclatura oficial.

20 Entre estas intimidaciones se encontraban las recibidas por la profesión del accionante o su ideología política, que dieron lugar a las tutelas instauradas por un antiguo militante del partido comunista y miembro de la Unión Patriótica (T-439/92) y algunos docentes públicos

(T-028/00); las amenazas en razón de actividades desplegadas contra perpetradores de violencia o en zonas de conflicto armado, tal como ocurrió en el caso de una juez penal que emitió providencias desfavorables contra presuntos autores de genocidio (T-1619/00), y en el caso de dos trabajadores del sector salud en Urabá que auxiliaron a una militante de la Unión Patriótica (T-120/97); y los riesgos originados por estar ubicados geográficamente cerca a bienes objeto de ataques constantes por parte de grupos armados al margen de la ley, como ocurrió en el caso de un jardín departamental y algunas viviendas cercanas a estaciones de policía hostigadas por guerrilleros con métodos no convencionales (T-1206/01).

21 Este principio fue consagrado en el artículo 1 de la Constitución al indicar que "Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general" (subrayas fuera del original), y en el artículo 95 que a su vez reza: "(…) son deberes de la persona y del ciudadano (…): 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social".

22 Ver, entre otras, las sentencias T-1206/01 y T-028/00.

23 Ver sentencias T-1619/00, T-120/97 y T-439/92.

24 Establecido en los artículos 11 y 44 C.N

26 Instituido en el artículo 28 C.N

27 Aprobada mediante Ley 16 de 1972.

28 Aprobado mediante Ley 74 de 1968.

29 La sentencia afirma que dentro del ordenamiento constitucional la seguridad no fue concebida solo como un derecho fundamental. También constituye un valor y un fin del Estado y un derecho colectivo.

30 En ese sentido, precisó la Corte que el derecho a la seguridad está consagrado en la Constitución en la medida en que contempla de forma explícita los riesgos frente a los cuales deben ser protegidas las personas: "[E]l 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)".

31 "Así, la sentencia T-1101 de 2008 estudió la tutela instaurada por una ciudadana que recibía constantes amenazas de un frente de las Farc y que, en razón de ello, se vio obligada a desplazarse en varias ocasiones hacia diferentes lugares del país. Solicitó la inclusión al programa de protección del Ministerio del Interior pero, para el tiempo en el que se resolvió la tutela, aún no había recibido respuesta alguna sobre su petición. Para la Sala Octava de Revisión, la omisión de respuesta por parte de las autoridades violó el derecho a la seguridad personal, no solo por el paso del tiempo sino por la evidencia sobre el grave riesgo que corría la vida de la accionante. Así las cosas, concedió la acción de tutela y ordenó la inclusión de la peticionaria dentro del programa del Ministerio. || Una situación similar fue examinada en la sentencia T-915 de 2003, en la que se tuteló el derecho a la seguridad personal de un ciudadano residente en el departamento del Cauca que fue declarado "objetivo militar" por las Autodefensas Unidas de Colombia, y a quien las autoridades negaron las medidas de protección aduciendo que su situación no encajaba dentro de las categorías contempladas en la ley y sus decretos reglamentarios. Igualmente, en la sentencia T-728 de 2010, la Corte protegió el derecho a la seguridad personal de varios miembros de una fundación que se dedica al asesoramiento de víctimas quienes solicitaron la inclusión dentro de los programas de protección pero al momento de la tutela no habían obtenido respuesta por parte de las autoridades. || Por su parte, en la sentencia T-496 de 2008 la Corte decidió amparar el derecho a la seguridad de varias mujeres pertenecientes a la Iniciativa de Mujeres por la Paz que recibieron múltiples amenazas contra su vida por el hecho de participar como víctimas y testigos dentro de los procesos de justicia y paz, y a quienes no se les realizó de forma completa y oportuna un estudio del nivel de riesgo que permitiera determinar las medidas de protección a las que tenían derecho. || En especial consideración a las afectaciones

diferenciales a las que se ven sometidas las mujeres en el marco del conflicto armado, la Corte decidió amparar el derecho a la seguridad personal de las accionantes, ordenando medidas individuales de de protección, consistentes en la realización de estudios de nivel de riesgo y de inclusión en los programas correspondientes. Pero, en este caso, de forma adicional ordenó efectuar una revisión integral del Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz, a fin de adecuarlo a los principios y elementos mínimos de racionalidad y proveer una estrategia integral de protección satisfactoria de las víctimas y testigos de los procesos, en especial de las mujeres."

32 Estos principios corresponden a los enunciados en los artículos 209 y 365 de la Constitución Nacional.

33 Cfr. sentencias T-383/01, T-120/97 y T-160/94.

34 T-665 de 2010.

35 Al respecto, ver las sentencias T-665/10, T-1026 de 2002,T-888A/05, T-686/05, T-976/04, T-1056/00 y T-120/97.

36 Ver sentencia T-1101/08.

37 Ver sentencia T-719/03.

38 Ibídem.

39 Ver la sentencia T-590/98.

40 Ver las providencias T-915/03 y A-200/97.

41 Ver la sentencia T-632/97.

42Ver, entre otras, la sentencia T-719/03.

43 Pprorrogada y modificada por la Ley 1421 de 2010, y por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

44 Artículo 4 del Decreto 1740/10.

45 Artículo 5 del Decreto 1740/10.

46 Artículo 26 del Decreto 1740/10.

47 Artículos 36 y 37 del Decreto 1740/10.

48 Artículo 27 y ss. Dec 1740/10.

49 Artículo 38 y ss. Dec 1740/10.

50 Artículo 43 y ss. Dec 1740/10.

51 Auto 200 de 2007.

52 Ibídem.

53 Ibídem.

54 Ver la sentencia C-454/06.

55 Ver la sentencia T-821/07.

56 Ver la sentencia C-775/03. En el mismo sentido ver, entre otras, las sentencias C-1199/08, C-370/06 y C-916/02.

57 C-454/06

58 C-775/03

59 C-1199/08

60 Ver al respecto las sentencias C-1199/08 y C-575/06.

61 La otra vía es aquella dispuesta por la participación de las víctimas en el proceso de justicia y paz, por lo que la Corte remite a la Ley 975/05 y la citada sentencia T-458/10 para mayor ilustración al respecto.

62 Cap VII No. 11 de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de

violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Resolución 60/147. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y adoptada el 16 de diciembre de 2007.

64 Ver sentencia T-299/09.

65 Ver las sentencias C-1199/08 y T-188/07.

66 En informe remitido por la Fiscalía General de la Nación a la Corte Constitucional se afirma: "(…) se advierte la existencia de investigaciones donde se registra como denunciante el señor Juan, por el presunto punible de Desplazamiento Forzado y amenazas, por lo anterior se dispuso la verificación de los sistemas misionales de información y en el sistema Spoa, se encontraron los registros números (…) y (…). En otro acápite, expresa la FGN: "De otra parte (…) se dispuso verificación de existencia de documento alguno allegado por [el peticionario] a la Dirección Nacional, y en efecto se encontró el antecedente DNF No. (…), radicado el [fecha] (…) contentivo de denuncia "por asesinato, desplazamiento, tortura y tentativa de homicidio y terrorismo (…), documento que dio origen a que la doctora [nombre] del Grupo de Derechos Humanos y Dirección Nacional de Fiscalías, solicitar a la Dirección Seccional de Fiscalías de Valledupar la realización de comité técnico jurídico (…) en la que figuraba como denunciante [el peticionario]". La investigación "fue archivada el 30 de junio de 2010, dado a que se libraron órdenes de policía judicial y los resultados fueron negativos tal como se constata en el informe del día 15-05-2010, en el que se indica que las incursiones realizadas por al FARC (sic) en caracará no coinciden ni con la fecha ni con el accionar de estos, ya que reportan extorsiones a ganadero (sic) y no actos de desplazamiento, así mismo imposibilidad de identificar posibles autores y reubicar a la víctima || En lo concerniente a la noticia criminal radicada bajo el número (…) instaurada en la ciudad de Bogotá el 6 de julio de 2005, por [el peticionario] y remitida por competencia a la Fiscalía 27 Seccional de (…), inició investigación bajo el radicado (…) y en esta también se profirió resolución inhibitoria, en razón a que se adelanto (sic) bajo la ritualidad de la ley 600 de 2000". Agregó que "De la comunicación aquí resaltada … resulta importante señalar que (…) se dispuso, luego de la realización del Comité Técnico, lo siguiente: "Comoquiera que con los documentos que dieron lugar a la tutela se conoce la identificación y plena ubicación de la presunta víctima (…) consideramos que puede dar lugar a la reapertura de los procesos para que aporte toda la

información necesaria que dio lugar al presunto desplazamiento y sean ventiladas bajo una misma cuerda (…)" || "Para finalizar resulta importante destacar que recibida anterior comunicación se dispuso informar al señor [peticionario], trámite dispuesto a denuncia por él presentada, así como que en la Oficina de asignaciones especiales del Despacho de la Señora Fiscal General de la Nación, cursa solicitud de variación de asignación de la investigación para que lamisca sea de conocimiento de la Unidad nacional contra la Desaparición y el Desplazamiento forzado".

67 Derecho de petición dirigido a cada una de las entidades citadas el 24 de julio de 2009.

68 En informe dirigido a esta Corporación, el Ministerio del Interior acepta haber recibido una petición en el año 2009 y anexa oficio de 30 de septiembre del mismo año en la que informa al peticionario sobre el trámite dado a su requerimiento ante la Policía Nacional.

69 La situación mencionada es similar a la que se presenta en materia de salud. Corresponde a los médicos efectuar el diagnóstico sobre el estado de salud de una persona; pero a partir de esos diagnósticos, que son un elemento probatorio imprescindible para el juez de tutela, es el funcionario judicial quien decide si un evento se subsume en el ámbito de protección del derecho constitucional a la salud y no el médico tratante. Sólo esa perspectiva explica que la Corte Constitucional considere como afectaciones del derecho a la salud las condiciones en que una persona no puede disfrutar de un pleno bienestar físico y mental, independientemente de que los médicos puedan disentir sobre la naturaleza de un evento y calificarlo como enfermedad o no. Esa perspectiva es indispensable, por ejemplo, para que la Corporación considere los cuidados paliativos; o los pañales para personas de la tercera edad como prestaciones que se requieren con necesidad para el goce efectivo del derecho a la salud.

70 Ibídem.