

Sentencia T-059/12

DERECHO CONSTITUCIONAL A LA SEGURIDAD PERSONAL

PROTECCION DE PERSONAS EN CONDICIONES ESPECIALES DE RIESGO

REGULACION SOBRE LA PROTECCION ESPECIAL A CARGO DEL ESTADO TENIENDO EN CUENTA LOS NIVELES DE RIESGO

EFFECTIVIDAD DEL ESTUDIO DE SEGURIDAD-Carece de sentido pretender que sea el Juez de Tutela quien lo realice o lo evalúe

Cuestionar la efectividad del estudio de seguridad, para que sea el juez de tutela el que lo realice o lo evalúe, carece de sentido en cuanto a la naturaleza misma del requisito. El cual como se dijo pretende ser objetivo, justamente para conjurar de manera efectiva el riesgo de los ciudadanos pertenecientes o no a población vulnerable. Lo anterior resulta lógico, pues el estudio de nivel de riesgo sólo puede tener un resultado confiable cuando se hace por las autoridades encargadas de la seguridad de los ciudadanos. Por ello, el juez de tutela, cuya función no es la seguridad personal de los ciudadanos colombianos, no podría de manera confiable y eficaz determinar quién necesita medidas especiales de protección y quién no

ACCION DE TUTELA CONTRA EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA-Orden de realizar estudio de seguridad para determinar pertinencia de la aplicación de medidas de protección

Con todo, si bien la Sala encuentra que no procede la orden de reconocimiento de medidas de seguridad, no es menos cierto que el último estudio de seguridad de cada uno de los demandantes es anterior a la entrada vigencia de la nueva regulación al respecto, tal como se acaba de ver. De agosto de 2011 en el caso del señor Hernández y de octubre de 2011 en el caso de señor Garrido; y el Decreto 4912 es del 26 de diciembre de 2011. Por ello, resulta pertinente ordenar, si es que no se ha hecho aún, la realización del estudio de seguridad a los demandantes, tendiente a determinar la pertinencia de la aplicación de las medidas de protección propias del Programa de Prevención y Protección de los

derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, de conformidad con los lineamientos contenidos en la nueva regulación, Decreto 4912 de 2011. sobre todo en atención a los criterios derivados del artículo 41 del mencionado Decreto

Referencia: expediente T-3211568

Acción de tutela interpuesta por Arnaldo Hernández y Alfredo Garrido contra el Ministerio de Interior y de Justicia.

Magistrado ponente:
HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D.C., nueve (9) de febrero de dos mil doce (2012)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Luis Ernesto Vargas y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela en el asunto de la referencia, dictado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, el 22 de julio de 2011, en única instancia (Fls. 53 a 65).

I. ANTECEDENTES

Hechos

1. Los ciudadanos Arnaldo Hernández y Alfredo Garrido son líderes de grupos de población desplazada afro-descendiente, desde el año 2000. Afirman que en la actualidad ejercen un liderazgo visible y activo a favor de personas en situación de desplazamiento. Y, en desarrollo de dicha labor han presentado numerosas denuncias

contra quienes protagonizan compras irregulares y masivas de tierras en los Montes de María (Bolívar) y por los reclutamientos de jóvenes de su comunidad por parte de grupos armados al margen de la ley; razón por la cual han sido víctimas de amenazas por medio de panfletos, llamadas, persecuciones, hostigamientos, entre otros.

2. A raíz del trabajo social y político de los actores el Ministerio del Interior y de Justicia les otorgó medidas de protección establecidas por la ley para salvaguardar su integridad, de las cuales gozaban desde 2007 y hasta mayo de 2011, cuando el Ministerio del Interior los desvinculó del programa de protección en razón al resultado del estudio de seguridad realizado en octubre de 2010 por la Policía Metropolitana de Cartagena, cual fue que su nivel de riesgo era ordinario luego no ameritaba otorgamiento de medidas especiales de protección.
3. Por lo anterior, aseveran los actores que en la actualidad se encuentran viviendo casi prisioneros en sus propios hogares, puesto que al salir a la calle se exponen a que se materialicen las innumerables amenazas de las cuales han sido víctimas. Agregan que esta situación es conocida por el Ministerio del Interior, frente a lo cual ha hecho caso omiso de la constante situación de riesgo en que se encuentran actualmente. Situación que ha generado que los líderes de la población desplazada sean asesinados selectivamente.
4. Con base en lo anterior solicitan al juez de tutela que ordene al Ministerio del Interior y Justicia el restablecimiento de las medidas de protección en su favor.

Pruebas relevantes que obran en los expedientes.

1. Escrito de la demanda de tutela (Fls. 1 a 10)
2. Respuesta del Ministerio del Interior (Fls. 21 a 29)
3. Expediente sobre la medidas de seguridad otorgadas a los ciudadanos demandantes (Fls. 39 a 50)
4. Fallo de tutela de única instancia (Fls. 53 a 65)
5. Documentos sobre el cumplimiento de la orden del juez de instancia (Fls 72 a 75)

Fundamentos de la Tutela

Los demandantes alegan que su situación implica un riesgo constante, pues es conocida, debido a los informes de los medios de comunicación, la persecución a la que ha sido sometida la población desplazada, y más aún sus líderes. Afirman que recientemente fueron asesinados compañeros líderes en “*tierras de San Onofre*”, lo que demuestra “*la debilidad de las medidas que está estableciendo el Ministerio y los errores que comete*” en este aspecto.

Añaden que se han reunido en infinitas ocasiones con las autoridades locales y nacionales sin poder encontrar una solución a su situación. Afirman que la última reunión se celebró un mes antes de la interposición de la acción de tutela con el Ministro y el Viceministro del Interior, a quienes les fue entregada toda la documentación que evidencia su situación de inseguridad personal. Aclaran que dichos documentos reposan en la actualidad en la Fiscalía.

Con base en lo anterior solicitan en el escrito de la demanda de tutela que se ordene al Ministerio del Interior el restablecimiento de las medidas de protección.

Respuesta del Ministerio de Interior y Justicia

El Ministerio explica que en efecto la situación personal de los actores, implicó que fueran inscritos en el programa de protección de la DDH-MIJ, recibiendo los siguientes beneficios en pro de su integridad personal:

Resumen de las medidas de protección aprobadas al señor ARNALDO HERNANDEZ:

<i>Fecha</i>	<i>Tipo de Medida</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Valor Total</i>
27/02/2007	<i>avantel</i>	1	N/A
12/07/2007	<i>Apoyo especial de transporte</i>	3 (\$800.000 c/u)	\$ 2.400.000
21/08/2007	<i>Apoyo especial de transporte</i>	6 (\$800.000 c/u)	\$ 4.800.000
06/09/2007	<i>Celular</i>	1	N/A
18/10/2007	<i>Escolta</i>	1	N/A
28/11/2007	<i>Apoyo de reubicación temporal</i>	3 (1.300.000 c/u)	\$3.900.000
28/11/2007	<i>Esquema con vehículo</i>	1	N/A
28/11/2007	<i>Escolta</i>	1	
25/03/2008	<i>Apoyo especial de</i>	2 (800.000 c/u)	\$1.600.000

	<i>transporte</i>		
29/05/2008	<i>Apoyo especial de transporte</i>	2 (800.000 c/u)	\$1.600.000
12/08/2008	<i>Apoyo especial de transporte</i>	2 (800.000 c/u)	\$1.600.000
23/11/2009	<i>Apoyo especial de transporte</i>	2 (800.000 c/u)	\$1.600.000
TOTAL			\$17.500.000

Resumen de las medidas de protección aprobadas al señor ALFREDO GARRIDO:

<i>Fecha</i>	<i>Tipo de Medida</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Valor Total</i>
20/06/2005	<i>Avantel</i>	1	N/A
12/07/2007	<i>Apoyo especial de transporte</i>	3 (\$800.000 c/u)	\$2.400.000
16/07/2007	<i>Celular</i>	1	N/A
21/08/2007	<i>Apoyo especial de transporte</i>	6 (\$800.000 c/u)	\$4.800.000
09/10/2007	<i>Gastos de estadía y manutención</i>	1	\$120.000
24/01/2008	<i>Apoyo especial de transporte</i>	1	\$1.200.000
23/02/2008	<i>Apoyo especial de transporte</i>	3 (\$1.000.000 c/u)	\$3.000.000
25/03/2008	<i>Apoyo especial de transporte</i>	2 (800.000 c/u)	\$1.600.000
21/05/2008	<i>Tiquetes nacionales</i>	1	N/A
15/07/2008	<i>Tiquetes nacionales</i>	12	N/A
03/12/2008	<i>Apoyo especial de transporte</i>	3 (\$1.000.000 c/u)	\$3.000.000
22/01/2009	<i>Tiquetes nacionales</i>	12	N/A
23/02/2009	<i>Apoyo especial de transporte</i>	3 (\$1.000.000 c/u)	\$3.000.000
10/11/2009	<i>Apoyo especial de transporte</i>	7 (\$1.000.000 c/u)	\$7.000.000
02/04/2010	<i>Apoyo especial de transporte</i>	2 (\$1.000.000 c/u)	\$2.000.000

<i>TOTAL</i>	<i>\$28.120.000</i>
--------------	---------------------

De igual manera asevera el Ministerio que fueron varias las razones por las cuales a los ciudadanos demandantes se les suspendieron las medidas, y a la postre fueron desvinculados del programa de protección.

En primer lugar, el decreto 2816 de 2006, dejó de contemplar medidas tales como gastos de estadía y manutención; y de igual manera por virtud del Decreto 1740 de 2010 la medida consistente en el apoyo especial de transporte, también se suprimió. En segundo lugar, por vencimiento del periodo para el cual fue adoptada la medida y su prórroga, ya que de acuerdo al numeral 3 artículo 30 del Decreto 1740 de 2010 las medidas de protección no se dan de manera definitiva, sino que están sujetas a revisión periódica¹. Y en tercer lugar, el estudio de actualización del nivel de riesgo personal de los demandantes arrojó como resultado, que dicho riesgo es ordinario, cuando según las normas citadas los factores de amenaza que debe ostentar el peticionario para continuar como beneficiario de medidas de protección especiales por parte del Programa de Protección de la DDH-MIJ, debe tratarse de *“un nivel de riesgo extraordinario o extremo”*.

De otro lado, alega que habiéndose actualizado el informe de seguridad de los ciudadanos demandantes, que sirvió de base para excluirlos del programa de protección desde octubre de 2010, la acción de tutela interpuesta por los actores no incumple el principio de inmediatez de la acción de amparo. Esto tanto la solicitud al juez constitucional se hizo en julio de 2011, más de seis meses después.

Por las razones anteriores considera que la pretensión de tutela es improcedente.

Decisiones objeto de revisión

El juez de tutela analizó por separado las situaciones de los ciudadanos Arnaldo Hernández y Alfredo Garrido. Para el caso del señor Hernández declaró improcedente el amparo tras considerar que no se cumplió con el requerimiento de inmediatez propio de la regulación de la acción de tutela. Y para el caso del señor Garrido ordenó que se notificara la resolución por medio de la cual se suspendieron las medidas de seguridad.

¹ Esto en cumplimiento también del Parágrafo 3 del artículo 81 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 199, 782 de 2001, 1106 de 2006 y 1421 de 2010.

Respecto de la orden relativa al ciudadano Hernández el juez de tutela le dio la razón a los descargos del Ministerio del Interior en el sentido que la acción de tutela interpuesta no incumple el principio de inmediatez en tanto la solicitud al juez constitucional más de seis meses después del hecho del que se deriva la presunta vulneración.

En relación con la orden relativa al ciudadano Garrido sostuvo el juez de amparo lo siguiente, “*observa la Sala que no hay resolución que evidencie el levantamiento de la medida de protección, es decir, no se ha producido acto administrativo, sobre el cual se resolvió suspender las medidas de protección al señor Garrido.*” Por lo anterior, como se dijo, ordenó la notificación de dicha resolución al interesado.

Por último, la Sala encuentra pertinente señalar que sobre la orden anterior, el Ministerio del Interior informó al juez de tutela una vez se notificó el fallo, que *mediante acto administrativo N°. 18926 de 28 de julio de 2011, se le informó al señor ALFREDO GARRIDO BARRIOS sobre la suspensión de las medidas de protección que habían sido implementadas (...)*”. Agrega que el acto administrativo en mención señaló la procedencia del recurso de reposición, que en su momento se envió una copia del mismo a la dirección de notificaciones, esto es, al Consultorio Jurídico de la Universidad de Cartagena; y el envío se realizó por correo certificado de servientrega, con guía N° 1051665702. De los anteriores documentos aportó copias (folios 72 a 75).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Competencia.

1.- Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Planteamiento del caso y del problema jurídico.

2.- Los ciudadanos Arnaldo Hernández y Alfredo Garrido son líderes de grupos de población desplazada afro-descendiente, desde el año 2000. Afirman que en la actualidad ejercen un liderazgo visible y activo a favor de personas en situación de desplazamiento. Y, en desarrollo de dicha labor han presentado numerosas denuncias contra quienes protagonizan compras irregulares y masivas de tierras en los Montes de María (Bolívar) y por los reclutamientos de jóvenes de su comunidad por parte de grupos armados al margen de la ley; razón por la cual han sido víctimas de amenazas por medio de panfletos, llamadas, persecuciones,

hostigamientos, entre otros. A raíz de esto el Ministerio del Interior y de Justicia les otorgó medidas de protección establecidas por la ley para salvaguardar su integridad, de las cuales gozaban desde 2007 y hasta mayo de 2011, cuando el Ministerio del Interior los desvinculó del programa de protección.

Los ciudadanos sostienen que en la actualidad se encuentran en una permanente situación de riesgo, tal como todos los líderes de la población desplazada, quienes están siendo asesinados de manera selectiva. Por lo anterior solicitan al juez de tutela que ordene al Ministerio del Interior y de Justicia el restablecimiento de las medidas de protección en su favor.

Por su lado el Ministerio sostiene que la suspensión de las medidas de protección obedeció a (i) que el decreto 2816 de 2006, dejó de contemplar medidas tales como gastos de estadía y manutención; y de igual manera por virtud del Decreto 1740 de 2010 la medida consistente en el apoyo especial de transporte, también se suprimió. (ii) Vencimiento del periodo para el cual fue adoptada la medida y su prórroga, ya que de acuerdo al numeral 3 artículo 30 del Decreto 1740 de 2010 las medidas de protección no se dan de manera definitiva, sino que están sujetas a revisión periódica². Y (iii) el estudio de actualización del nivel de riesgo personal de los demandantes arrojó como resultado, que dicho riesgo es ordinario, cuando según las normas citadas los factores de amenaza que debe ostentar el peticionario para continuar como beneficiario de medidas de protección especiales por parte del Programa de Protección de la DDH-MIJ, debe tratarse de *“un nivel de riesgo extraordinario o extremo”*.

También sostiene el Ministerio que la acción de tutela interpuesta por los actores no incumple el principio de inmediatez de la acción de amparo. Esto tanto la solicitud al juez constitucional más de seis meses después de la ocurrencia del hecho de que se generó la presunta vulneración.

A su turno el juez de tutela analizó por separado las situaciones de los ciudadanos Arnaldo Hernández y Alfredo Garrido. Para el caso del señor Hernández declaró improcedente el amparo tras considerar que no se cumplió con el requerimiento de inmediatez propio de la regulación de la acción de tutela. Y para el caso del señor Garrido ordenó que se notificara la resolución por medio de la cual se suspendieron las medidas de seguridad.

² Esto en cumplimiento también del Parágrafo 3 del artículo 81 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 199, 782 de 2001, 1106 de 2006 y 1421 de 2010.

Respecto de la orden concerniente al ciudadano Garrido sostuvo el juez de amparo lo siguiente, “*observa la Sala que no hay resolución que evidencie el levantamiento de la medida de protección, es decir, no se ha producido acto administrativo, sobre el cual se resolvió suspender las medidas de protección al señor Garrido*”; por lo que ordenó la notificación de dicha resolución al interesado.

Por último, es necesario señalar señalar que sobre la orden anterior, el Ministerio del Interior informó al juez de tutela una vez se notificó el fallo, que “*mediante acto administrativo N°. 18926 de 28 de julio de 2011, se le informó al señor ALFREDO GARRIDO BARRIOS sobre la suspensión de las medidas de protección que habían sido implementadas (...)*”. Agrega que el acto administrativo en mención señaló la procedencia del recurso de reposición, que en su momento se envió una copia del mismo a la dirección de notificaciones, este es al Consultorio Jurídico de la Universidad de Cartagena; y el envío se realizó por correo certificado de servientrega, con guía N° 1051665702. De los anteriores documentos aportó copias que obran en el expediente en los folios 72 a 75.

Problema Jurídico

3.- Con base en el recuento que se acaba de hacer, corresponde entonces a esta Sala de Revisión, determinar si la decisión del Ministerio de Interior y de Justicia de suspender las medidas de protección a los ciudadanos Arnaldo Hernández y Alfredo Garrido, ha vulnerado sus derechos a la vida y a la integridad y seguridad personales.

Para ello, esta Sala de Revisión hará una breve síntesis de la jurisprudencia relativa a la protección especial, según nuestro orden constitucional y legal, a la que tienen derecho las personas que realizan trabajo social y político como líderes de comunidades o grupos especialmente vulnerables, tal como es el caso de los líderes de la población desplazada y de la población afro-colombiana, como es el caso.

Luego de ello se reconstruirá el sentido y alcance de la regulación mediante la que se hacen efectivas las distintas medidas de protección que el Estado colombiano brinda a la población a la que se hecho referencia.

El derecho constitucional a la seguridad personal. Reiteración de jurisprudencia.

4.- La Constitución Política incluye la seguridad como elemento que adquiere múltiples acepciones, lo cual refleja los diversos aspectos de la

misma que el Constituyente del 91 quiso prever, promover y proteger. La Corte indicó en la sentencia T-719 de 2003³ que la seguridad fue visualizada en la Carta Fundamental bajo tres manifestaciones distintas: (i) como un valor y una finalidad del Estado, (ii) como un derecho colectivo y, (iii) como un derecho individual, derivado de las múltiples garantías previstas en la Carta contra los riesgos extraordinarios a los que se pueden ver sujetas las personas. Esta providencia expresó sobre cada una de dichas categorías lo que pasa a exponerse a continuación.

La seguridad como valor y fin del Estado, es entendida como un valor genérico que permea toda la Constitución, en tanto garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional. Así, la seguridad constituiría una de las metas de la Carta Política de 1991, tal y como lo muestran el Preámbulo y el artículo 2º, en tanto el Constituyente buscó asegurar a los integrantes de la Nación, la vida, la convivencia y la paz, entre otros. Por ello, en el sistema constitucional instaurado en Colombia desde 1991, todas las instituciones que velan por crear condiciones de seguridad, tienen como finalidad primordial la de proteger las libertades y derechos de las personas.

De otra parte, la seguridad se presenta también como derecho colectivo que tienen todos los individuos miembros de la sociedad colombiana a no ser expuestos a circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica. El Constituyente hizo referencia específica a ciertos riesgos para la colectividad que deben ser evitados a toda costa. El fallo trae para ilustrar lo anterior varios ejemplos respecto de la pretensión de evitar dichos riesgos. Entre otros, la prohibición de la *"fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos"* (art. 81 C.P.), o la imposición de sanción de responsabilidad legal a los comercializadores de bienes y servicios que

³ En aquella ocasión la Corte se ocupó del caso de la excompañera permanente de un reinsertado de las FARC, quien con posterioridad al indulto que obtuvo por abandonar de manera voluntaria este grupo guerrillero y entregarse a las autoridades, fue asesinada, lo cual, además, la obligó a desplazarse. La actora solicitó, entonces, el amparo de sus derechos fundamentales a la integridad personal y a la subsistencia de ella y de su hijo de menos de un año de edad. Esta Corporación concedió el amparo al constatar la vulneración de sus derechos fundamentales, ante la ausencia de protección por las autoridades, pese a las circunstancias de riesgo excepcionales a las que fueron expuestos ella y su hijo. En efecto, la demandante era la compañera permanente de un individuo reinsertado, que posteriormente fue asesinado, es una mujer desplazada por la violencia en razón de la calidad de reinsertado de su difunto compañero y es una víctima del conflicto armado, en la medida en que siendo parte de la sociedad civil perdió a su pareja como consecuencia de una acción violenta anunciada y puesta oportunamente en conocimiento de las autoridades competentes.

atenten contra la salud, la seguridad o el adecuado aprovisionamiento de consumidores y usuarios (art. 78 C.P.).

Por último, la Sala Tercera hace referencia a la seguridad como derecho individual, esto es, el derecho a la seguridad personal como *"aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida, el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades por el Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad."* E incluso, la jurisprudencia asume la seguridad como derecho constitucional fundamental de los individuos, en atención a las condiciones específicas que tienen lugar en el contexto colombiano. En consecuencia, con base en él los ciudadanos *"pueden exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar."*

5.- La jurisprudencia constitucional ha sido prolija al determinar quiénes son los sujetos de especial protección, en razón de sus condiciones de seguridad. La Sala pasa a estudiar este punto.

Protección de personas en condiciones especiales de riesgo.

6.- Este Tribunal Constitucional ha desarrollado una extensa jurisprudencia en relación con las personas que, en el contexto colombiano, pueden encontrarse expuestas a riesgos excepcionales contra su vida o integridad personal y que, por ende, requieren protección especial.

7.- Este riesgo, ha enfatizado la jurisprudencia constitucional, debe revestir ciertas características específicas para que aquellas personas que se vean sometidas al mismo, puedan estar amparadas por la protección del derecho a la seguridad personal e, incluso a la vida y a la integridad personal. De esta manera, la Corte ha establecido que debe tratarse de un nivel de riesgo extraordinario que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades frente a ello, de tal suerte que estas últimas

deben valorar cada caso concreto a fin de determinar si un riesgo tiene una intensidad suficiente como para ser considerado extraordinario. En la sentencia T-719 de 2003, arriba reseñada, se establecieron las siguientes características como criterios para determinar dicho grado:

*“(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.” (...)*⁴

De igual manera, en la providencia reseñada esta Corte señaló que si el riesgo, además de las características mencionadas, comporta los requisitos adicionales de (i) tratarse de un riesgo grave e inminente y (ii) estar dirigido contra la vida o la integridad de la persona, con el propósito evidente de violentar tales derechos, se trata de un nivel de riesgo *extremo*. En estos casos, pues, *“serán aplicables en forma inmediata los derechos fundamentales a la vida y a la integridad, como títulos jurídicos para exigir la intervención del Estado con miras a preservar al individuo.”*

Así, este Tribunal ha establecido que quienes se encuentran seriamente amenazados contra su vida y han puesto en conocimiento de tal situación a las autoridades estatales, tienen derecho a recibir protección, hasta el punto de que la obligación del Estado de preservar su vida se convierte en una obligación de resultados para efectos de responsabilidad administrativa.

8.- Esta regla ha sido aplicada, entre otros, a los miembros de partidos políticos que por su orientación y su programa son objeto de actos violentos. En la sentencia T-439 de 1992, la Corte se pronunció sobre la acción de tutela interpuesta por un miembro del Partido Comunista y de

⁴ Sentencia *ibídem*.

la Unión Patriótica quien fue víctima de ataques contra su vida por parte de organismos de seguridad del Estado. Por ello, solicitaba el amparo de sus derechos a la vida y a la integridad personal, así como los de su familia. En esta sentencia la Corte afirmó que *“cuando se presentan situaciones de conflicto armado entre la fuerza pública y los grupos armados que están fuera de la legalidad, el Estado tiene la obligación de ser extremadamente sensible en sus intervenciones con miras a preservar el equilibrio político y social, mediante la protección eficaz a los grupos, partidos o movimientos minoritarios, en especial a aquellos que por su carácter contestatario pueden ‘estar en la mira de otros grupos que, gozando de los beneficios institucionales y patrimoniales, pueden ver amenazadas sus prerrogativas’*”. En este sentido, la Corte subrayó la necesidad de proteger la seguridad de ciertos grupos especialmente vulnerables por su situación en el contexto político y de conflicto interno.

9.- De igual manera, la Corte ha establecido que merecen especial protección del Estado los testigos de los casos de homicidios relacionados con alteraciones al orden público. Así, la sentencia T-532 de 1995 señaló que *“la cooperación del informante o declarante puede, en efecto, poner en serio peligro su vida, su integridad personal y las de su familia, siendo claro que la negligencia de la Fiscalía en el otorgamiento de la protección que merece el colaborador compromete al Estado y conduce a la prosperidad de la tutela en cuanto de allí provenga el daño o la amenaza a los derechos fundamentales de quien ha quedado desprotegido. La protección debe darse a todo testigo cuyas circunstancias lo ameriten, pues se trata de un desarrollo concreto del deber general impuesto a las autoridades públicas. Sólo que el testigo en un proceso penal, bajo ciertas situaciones que deben ser evaluadas por la administración de justicia, merece, una protección especial y tiene derecho a reclamarla, no a título de pago por sus servicios sino en virtud del interés superior de sus derechos fundamentales y en razón de una clarísima obligación del Estado por cuyo cumplimiento es responsable, entre otras autoridades, la Fiscalía General de la Nación, ante el riesgo en que pueda quedar por virtud de su testimonio”*. Se trataba, en aquella oportunidad, del caso de un ciudadano que interpuso acción de tutela contra la Fiscalía General de la Nación, con el fin de obtener protección de sus derechos a la vida y a la integridad personal, los cuales se encontraban amenazados tras haber servido como testigo en la investigación del caso del homicidio cometido contra una juez de la República. La Corte concedió el amparo de los derechos invocados, con fundamento en la consideración arriba reseñada, según la cual es deber de las entidades del Estado -en este caso la Fiscalía General de la Nación- brindar la protección adecuada y eficaz a los testigos dentro de procesos penales.

10.- Dentro de la población que se encuentra en especiales condiciones de riesgo, esta Corporación ha incluido, de igual manera, a los defensores de los derechos humanos, cuya situación de desprotección en Colombia, además, configura un estado de cosas inconstitucional.⁵ Así fue declarado por la Sala Sexta de Revisión en la sentencia T-590 de 1998, cuando se sometió a su consideración el caso de un defensor de derechos humanos que fue detenido y recluido en la Cárcel Modelo por presuntos nexos con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). El apoderado del peticionario solicitó la protección de sus derechos a la vida y a la integridad personal, los cuales estaban seriamente amenazados por encontrarse recluido en el Patio de Máxima Seguridad de la Cárcel Modelo, que compartía con miembros de los grupos paramilitares y algunos narcotraficantes a quienes el actor había denunciado por genocidio y otros delitos de lesa humanidad. La Corte, entonces, indicó que el Estado se encontraba en la obligación de garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal de los defensores de derechos humanos, aún más en el caso concreto, pues el demandante se encontraba en situación de vulnerabilidad por encontrarse privado de la libertad.

11.- Así mismo, los casos analizados por este Tribunal en las sentencias T-558 y T-786 de 2003, reseñados en apartes precedentes de esta providencia, cuyos demandantes se encontraban amparados por instancias internacionales, pues eran beneficiarios de medidas cautelares decretadas por la CIDH. Este hecho los hacía sujetos de especial protección que demandaba del Estado colombiano una diligencia particular y el despliegue de actividades tendientes a proteger de manera efectiva la vida e integridad de los peticionarios, más aún al constatar que en sus casos particulares concurrían varios factores de riesgo, como: a) su condición de víctimas del conflicto armado interno, por cuanto son familiares de personas sometidas a desaparición forzada y, b) su calidad de intervinientes dentro de los procesos penales adelantados en los casos de desaparición de sus familiares, lo cual hizo necesario acudir ante este órgano internacional de protección de los derechos humanos, que

⁵ En la sentencia T-590 de 1998, la Sala Sexta de Revisión de esta Corporación, consignó en la parte resolutive: “DECLARAR que hay un estado de cosas inconstitucional en la falta de protección a los defensores de derechos humanos y, en consecuencia, HACER UN LLAMADO A PREVENCIÓN a todas las autoridades de la República para que cese tal situación, y, solicitar al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo que dentro de la obligación constitucional de guardar, proteger y promover los derechos humanos se le de un especial favorecimiento a la protección de la vida de los defensores de los derechos humanos. Y HACER UN LLAMADO a todas las personas que habitan en Colombia para que cumplan con el mandato del artículo 95 de la Constitución que los obliga a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica.”

consideró que sobre los peticionarios se cernía una amenaza grave contra su vida e integridad personal.

12.- De igual manera, la Corte ha considerado a los reinsertados de grupos alzados en armas como sujetos de especial protección en cuanto a su seguridad personal. En efecto, en la sentencia T-719 de 2003, arriba reseñada, la Corte Constitucional amparó los derechos a la integridad personal y al mínimo vital de la actora y su hijo de menos de un año de edad. La acción de tutela fue interpuesta por la excompañera permanente de un reinsertado de la guerrilla de las FARC, asesinado después de haber abandonado voluntariamente el frente 47 de dicho grupo armado y haber obtenido un indulto. Con ocasión de la muerte de su compañero, ella y su hijo debieron desplazarse del lugar en el que residían y quedaron expuestos a una situación de abandono que ponía en riesgo sus derechos a la integridad personal y al mínimo vital por no contar con ningún medio de subsistencia. En aquella oportunidad, la Corte afirmó que *“...el derecho a la seguridad personal de los individuos reinsertados no puede tomarse a la ligera por parte de las autoridades: dado su especial nivel de riesgo, consustancial a su condición en el marco del conflicto interno, son merecedores de una especial protección por parte del Estado, tendiente a garantizar las condiciones básicas de su seguridad personal. Esta protección, dado el mandato consagrado en el artículo 42 de la Carta, debe hacerse extensiva a quienes conformen, junto con el individuo reinsertado, un núcleo familiar; mucho más si dentro de dicho núcleo hay sujetos de especial protección constitucional, tales como niños, discapacitados, mujeres embarazadas, ancianos o madres.”*

13.- La Corte se ha pronunciado en igual sentido respecto de las Comunidades de Paz. En efecto, en la sentencia T-327 de 2004, la Sala Segunda de Revisión se pronunció sobre la tutela instaurada por Javier Giraldo Moreno, en representación de algunos miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Los actores solicitaban el amparo de sus derechos fundamentales al estimar que éstos se encontraban gravemente amenazados por la Brigada XVII del Ejército Nacional, que tenía un presunto plan de exterminio contra los miembros de la Comunidad. Ésta, además, se encontraba cobijada por medidas cautelares decretadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ratificadas mediante Resolución emitida el 18 de junio de 2002, en la cual este órgano internacional reiteró al Gobierno Nacional su obligación de poner en práctica las medidas provisionales de protección a favor de los miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. La Corte concedió el amparo de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad jurídica, al buen nombre, a la honra, al debido

proceso y a la libertad de los miembros de la Comunidad, tras considerar que los demandantes en el caso analizado eran sujetos de especial protección en cuanto a su seguridad por parte del Estado, por cuanto evidentemente, se encontraban expuestos a riesgos extraordinarios de amenaza contra su vida e integridad personal. Lo anterior reforzado por la obligación del Estado de ejecutar las medidas cautelares decretadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

14.- Por todo lo antes expuesto, se concluye que, en definitiva, las autoridades del Estado tienen una obligación de resultado -para efectos de responsabilidad administrativa- frente a las personas que, con ocasión de las actividades que desempeñan o una multiplicidad de circunstancias, entre otras, las arriba analizadas, se encuentran expuestas a riesgos excepcionales que no están obligadas a soportar. En estos casos, las autoridades, a pesar de contar con un grado más o menos amplio de discrecionalidad para tomar las medidas de seguridad correspondientes, y aun cuando no exista norma legal específica y directamente aplicable, deberán hacer cuanto esté a su alcance, con especial diligencia, para proveer la seguridad requerida por estos sujetos de especial protección, como manifestación de sus deberes constitucionales más básicos.

Regulación sobre la protección especial a cargo del Estado teniendo en cuenta los niveles de riesgo.

15.- La Corte Constitucional ha clasificado los diversos grados de riesgo en relación con la vida e integridad física de las personas, a partir de los cuales el Estado debe brindar protección a través de la autoridad pública correspondiente, explicados así⁶:

“Nivel de riesgo mínimo. En este nivel se encuentran todas las personas, por el solo hecho de nacer. El riesgo al que se enfrenta es a la muerte y a las enfermedades.

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

⁶ Sentencia T- 1060 de diciembre 7 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

tipo de riesgo. Lo derechos fundamentales que puedan verse amenazados se protegen de la manera indicada.

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

(i) debe ser específico 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.

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

Cuando confluyen las características anteriores, la persona se encuentra frente a un riesgo extraordinario, que no tiene el deber jurídico de soportar, por lo cual puede invocar una protección especial por parte del Estado. Las medidas deben estar encaminadas a garantizar los derechos fundamentales amenazados en este evento, la vida y la integridad personal.

Nivel de riesgo extremo. Este es el nivel de riesgo más alto. En esta categoría también se ponen en peligro derechos fundamentales como la vida y la integridad personal. Para que el individuo pueda obtener una protección especial por parte del Estado en este nivel, el riesgo debe reunir las características indicadas en relación con el nivel anterior y, además, debe ser grave e inminente. Es grave aquel riesgo que amenaza un bien jurídico de mucha entidad o importancia. La inminencia se

predica de aquello que o está para suceder prontamente. Así, el riesgo extremo es aquel del que se puede decir que en cualquier instante puede dejar de ser una amenaza y materializarse en una vulneración de los derechos a la vida o a la integridad personal, que son evidentemente primordiales para el ser humano.”

Estos parámetros jurisprudenciales coinciden con los parámetros legales establecidos en la norma vigente sobre el tema y a la que ha hecho alusión el Ministerio del Interior en el presente caso. Estos deberán servir a las autoridades para ponderar el nivel de riesgo de personas bajo amenaza, que acudan en busca de protección especial para sus derechos a la vida y a la integridad personal y de ellos dependerá la procedencia de las medidas en cuestión.

16.- En efecto decreto 4912 de 2011 (diciembre 26) que derogó y actualizó el Decreto 1740 de 2010 por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección, establece.

Artículo 9°. Medidas de Emergencia. *En casos de riesgo inminente y excepcional, el Director de la Unidad Nacional de Protección podrá adoptar, sin necesidad de la evaluación del riesgo, contemplando un enfoque diferencial, medidas provisionales de protección para los usuarios del Programa e informará de las mismas al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – Cerrem en la siguiente sesión, con el fin de que este recomiende las medidas definitivas, si es del caso.*

Con el propósito de adoptar estas medidas de protección de emergencia, el Programa hará una valoración inicial del riesgo al que está expuesto el peticionario, disponiendo en forma inmediata la realización de la evaluación del Riesgo, que permita ajustar o modificar las decisiones adoptadas inicialmente.

En todo caso, para adoptar medidas provisionales de protección se deberán realizar los trámites presupuestales respectivos.

En circunstancias en que sea aplicable la presunción constitucional de riesgo, para el caso de la población desplazada, incluidas víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, que intervienen en procesos de restitución de tierras, el Director de la Unidad Nacional de Protección deberá adoptar medidas de esta naturaleza. [Énfasis fuera de texto]

Artículo 40. Procedimiento ordinario del programa de protección. El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:

1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la Unidad Nacional de Protección.
2. Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que este desarrolla.
3. Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – Ctrai.
4. Presentación del trabajo de campo del Ctrai al Grupo de Valoración Preliminar.
5. Análisis de caso en el Grupo de Valoración Preliminar.
6. Valoración del caso por parte del Cerrem.
7. Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo.
8. Notificación al protegido de la decisión adoptada.
9. Implementación de medidas.
10. Seguimiento a la implementación.
11. Reevaluación.

Parágrafo 1°. La realización de la evaluación del riesgo, cuando haya lugar a ella, es un requisito sine qua non para que el caso pueda ser tramitado y se puedan asignar medidas de protección.

Parágrafo 2°. El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.

Parágrafo 3°. Las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el Cerrem cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.

Artículo 41. Procedimiento para la activación de la presunción constitucional de riesgo. Se aplicará la presunción constitucional de riesgo, a favor de las víctimas de desplazamiento forzado, incluidas víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, que intervienen en procesos de restitución de tierras, en caso de manifestar por sí o por interpuesta persona que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo, en virtud de lo cual:

– La información presentada deberá demostrar que la persona es efectivamente desplazada por la violencia y acredite por cualquier medio estar inscrita en el Registro Único de Víctimas.

- Información, consistente y verosímil, de una amenaza, de un acto de violencia, o de hechos concretos que indiquen que el peticionario o su núcleo familiar, se encuentran en riesgo. Si la autoridad competente considera que los hechos no son ciertos o consistentes, deberá verificar y demostrar el motivo por el cual llega a esa conclusión.
- De tratarse de personas que no son dirigentes, líderes o representantes, además de las condiciones de consistencia y veracidad del relato de los hechos deberán acreditar, mediante evidencias fácticas, precisas y concretas su situación de riesgo.
- Se adoptarán medidas de protección de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9° del presente decreto.
- La presunción deberá ser confirmada o desvirtuada mediante una evaluación del riesgo, a partir del cual se modificarán, mantendrán o suspenderán las respectivas medidas. [Énfasis fuera de texto]

Artículo 42. Ruta de la Protección. En ejercicio de las atribuciones que en el Programa de Prevención y Protección deben desarrollar las Gobernaciones y Alcaldías Distritales y/o Municipales, se implementará una ruta de protección específica para proteger oportuna y efectivamente los derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal de líderes, dirigentes, representantes y población desplazada acreditada como tal en el Registro Único de Víctimas, mediante la articulación y coordinación del nivel municipal, departamental y nacional y en aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad e inmediatez.

Para activar esta ruta de protección, los líderes, dirigentes, representantes y la persona en situación de desplazamiento que solicita protección debe acudir ante la Secretaría del Interior y/o de Gobierno municipal del lugar donde se encuentre, y dichas autoridades deben implementar las medidas de prevención y protección a que haya lugar, efectuando una valoración preliminar del riesgo que puede ser solicitada al Grupo de Valoración Preliminar señalado en el presente decreto. En caso de que en dicha valoración preliminar del riesgo determine la necesidad de otras medidas de protección que no estén al alcance de la entidad municipal, se remitirá el caso a la Secretaría del Interior y/o Gobierno del Departamento y este a su vez, en caso de no contar con dicha capacidad lo remitirá al Programa de Prevención y Protección.

Artículo 46. Finalización de las medidas de protección. *El respectivo Comité podrá recomendar la finalización de las medidas de protección, en los siguientes casos:*

- 1. Por el resultado de la valoración de nivel de riesgo, si de este se concluye que la medida de protección ha dejado de ser necesaria o que no la amerita, en atención a la realidad del riesgo que pese sobre el protegido del programa.** [Énfasis fuera de texto]
2. *Cuando se establezca falsedad en la información o pruebas aportadas para la vinculación al Programa o la adopción de medidas.*
3. *Cuando el protegido no permite la reevaluación del riesgo.*
4. *Por solicitud expresa y libre de la persona, caso en el cual la Unidad Nacional de Protección le explicará el riesgo que corre, en términos de su vida, integridad, libertad y seguridad personal, en cuyo caso se deberá dejar constancia escrita de ello.*
5. *Vencimiento del período o cargo por el cual fue adoptada la medida o su prórroga.*
6. *Por imposición de medida de aseguramiento o pena privativa de la libertad que se cumpla en establecimiento de reclusión o con el beneficio de detención domiciliaria.*
7. *Por imposición de sanción de destitución en proceso disciplinario debidamente ejecutoriado, para el caso de funcionarios públicos.*
8. *Por muerte del protegido.*

Parágrafo 1°. *En el caso de las medidas asignadas en consideración del cargo, estas podrán extenderse hasta por tres (3) meses después de que el funcionario deje el cargo, término que podrá prorrogarse una sola vez hasta por el mismo período ajustando las medidas a su nueva condición. La continuidad de las medidas estará condicionada a la evaluación del nivel de riesgo.*

17.- Como se ve la regulación al respecto establece la presunción constitucional de riesgo para el caso de la población desplazada, incluidas víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, que intervienen en procesos de restitución de tierras (arts. 9 y 41 D. 4912 de 2011). Aunque, se condiciona la aplicación de las medidas de protección (último inciso art 41 D. 4912 de 2011) a que la presunción sea confirmada o desvirtuada mediante una evaluación del riesgo, a partir de lo cual se podrán modificar, mantener o suspender las respectivas medidas. De este modo se debe concluir que el estudio de seguridad que implementa la evaluación del riesgo de los ciudadanos, incluso de aquellos que gozan de la llamada *presunción constitucional de riesgo*, es razón necesaria para la adjudicación de las medidas de protección.

De otro lado, de los contenidos normativos transcritos se concluye también, que los ciudadanos pueden adelantar en cualquier momento el *procedimiento ordinario del programa de protección* [art. 40 D.4912 de 2011], así como también la población incluida en la denominada *presunción constitucional de riesgo*, puede en todo momento solicitar medidas de protección. Para la Corte es claro que ello es así en tanto la norma no restringe la posibilidad de que cada vez que sea necesario, se realice la evaluación de riesgo de los ciudadanos. Ello garantiza que el programa de protección resulte efectivo y objetivamente dirigido a todo aquel que realmente lo requiera.

Con base en los anteriores criterios se resolverá el caso concreto.

Caso Concreto

18.- Los ciudadanos Arnaldo Hernández y Alfredo Garrido son líderes de grupos de población desplazada afro-descendiente, desde el año 2000, y afirman ejercer liderazgo visible y activo a favor de personas en situación en situación de desplazamiento. Por ello, han sido víctimas de amenazas por medio de panfletos, llamadas, persecuciones, hostigamientos, entre otros. Entre el 2007 y mayo de 2011, el Ministerio del Interior y de Justicia les otorgó medidas de protección para salvaguardar su integridad, y luego fueron suspendidas. Los ciudadanos sostienen que en la actualidad se encuentran en una permanente situación de riesgo, tal como todos los líderes de la población desplazada, por lo que solicitan al juez de tutela que ordene al Ministerio del Interior y de Justicia el restablecimiento de las medidas de protección a su favor. Por su lado el Ministerio sostiene que la suspensión de las medidas de protección obedeció a (i) que el decreto 2816 de 2006, dejó de contemplar medidas tales como gastos de estadía y manutención; y de igual manera por virtud del Decreto 1740 de 2010 la medida consistente en el apoyo especial de transporte, también se suprimió. (ii) Vencimiento del periodo para el cual fue adoptada la medida y su prórroga, ya que de acuerdo al numeral 3 artículo 30 del Decreto 1740 de 2010 las medidas de protección no se dan de manera definitiva, sino que están sujetas a revisión periódica⁷. Y (iii) el estudio de actualización del nivel de riesgo personal de los demandantes arrojó como resultado, que dicho riesgo es ordinario, cuando según las normas citadas los factores de amenaza que debe ostentar el peticionario para continuar como beneficiario de medidas de protección especiales por parte del

⁷ Esto en cumplimiento también del Parágrafo 3 del artículo 81 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 199, 782 de 2001, 1106 de 2006 y 1421 de 2010.

Programa de Protección de la DDH-MIJ, debe tratarse de “*un nivel de riesgo extraordinario o extremo*”.⁸

A su turno el juez de tutela analizó por separado las situaciones de los ciudadanos Arnaldo Hernández y Alfredo Garrido. Para el caso del señor Hernández declaró improcedente el amparo tras considerar que no se cumplió con el requerimiento de inmediatez propio de la regulación de la acción de tutela. Y, para el caso del señor Garrido ordenó que se notificara la resolución por medio de la cual se suspendieron las medidas de seguridad, pues no obraba en el expediente *resolución que evidencie el levantamiento de la medida de protección, es decir, no se ha producido acto administrativo, sobre el cual se resolvió suspender las medidas de protección al señor Garrido*”; por lo que ordenó la notificación de dicha resolución al interesado.⁹

Ausencia de vulneración de los derechos fundamentales.

19.- En el presente caso encuentra esta Sala de Revisión, que el requisito relativo a suspender, modificar u otorgar las medidas de seguridad en estos casos, se ha cumplido diligentemente por parte del Ministerio del Interior. En efecto respecto de los dos ciudadanos demandantes, por parte de la entidad en mención, se ha hecho un seguimiento permanente y estricto para determinar su situación personal de seguridad, de conformidad con el trabajo social y político que desarrollan, y para actuar de conformidad con dicha situación. Es así como respecto de cada uno de ellos, las actuaciones a este respecto por parte de la autoridad respectiva han sido las siguientes:

Del señor ARNALDO HERNANDEZ:

- *Oficio No. 3853 de 14 de marzo de 2007, por medio del cual se le asigno un avantel. (Folio 31).*

⁸ También sostiene el Ministerio que la acción de tutela interpuesta por los actores no incumple el principio de inmediatez de la acción de amparo. Esto tanto la solicitud al juez constitucional más de seis meses después de la ocurrencia del hecho de que se generó la presunta vulneración.

⁹ Sobre esta orden conviene señalar que, el Ministerio del Interior informó al juez de tutela una vez se notificó el fallo, que “*mediante acto administrativo N°. 18926 de 28 de julio de 2011, se le informó al señor ALFREDO GARRIDO BARRIOS sobre la suspensión de las medidas de protección que habían sido implementadas (...)*”. Agrega que el acto administrativo en mención señaló la procedencia del recurso de reposición, que en su momento se envió una copia del mismo a la dirección de notificaciones, este es al Consultorio Jurídico de la Universidad de Cartagena; y el envío se realizó por correo certificado de servientrega, con guía N° 1051665702. De los anteriores documentos aportó copias que obran en el expediente en los folios 72 a 75.

- *Oficio No. 13674 de 04 de septiembre de 2007, mediante el cual se le aprobaron seis (6) meses de apoyo especial para transporte, por valor de \$ 800.000 cada uno, y ronda policivas. (Folio 32).*
- *Oficio No. 15067 de 18 de septiembre de 2007, con el que se procedió el cambio de avantel a celular, dada la necesidad de mayor cobertura en la señal de la comunicación. (Folio 33).*
- *Oficio No. 17452 de 25 de octubre de 2007, por medio del cual se recomienda una unidad de escolta. (Folio 34).*
- *Resultado del Estudio de Nivel de Riesgo realizado por el DAS, radicado en esta Dirección el día 05 de diciembre de 2007, en el que informan que el riesgo del señor ARNALDO HERNANDEZ es ordinario. (Folio 34).*
- *Implementación de un esquema individual compuesto por un vehículo y dos escoltas, y la asignación de tres apoyos de reubicación temporal, por valor de \$1.300.000 mensuales. (oficio No. 19923 de 10 de diciembre de 2007 Folios 35)*
- *Reconsideración de la decisión anterior, teniendo en cuenta el nivel de riesgo ordinario informado por el DAS. (Oficio No. 21064 de 28 de diciembre de 2007, Folio 36).*
- *Información al señor ARNALDO HERNANDEZ, el nivel de riesgo ordinario informado por el DAS. (Acto administrativo No. 6102 de 15 de abril de 2008. Folios 37).*
- *Adición de dos (2) apoyos de transporte más, teniendo en cuenta los nuevos hechos de amenaza que manifestó tener. (Acto administrativo No. 6102 de 15 de abril de 2008 Folios 38).*
- *Aval de DAS del nivel de riesgo ordinario del señor ARNALDO HERNANDEZ. (Oficio No. 28232 de 31 de octubre de 2008 Folio 39).*
- *Informe dirigido al señor ARNALDO HERNANDEZ del resultado de su reevaluación de riesgo, el cual fue nuevamente ponderado como ordinario por el DAS. (Acto administrativo No. 22620 de 11 de noviembre de 2008, Folio 40).*
- *Resolución No. 15500 de 25 de junio de 2010, por medio de la cual, se resolvió el recurso de reposición interpuesto por el accionante. Por recomendación de CRER, en sesión de 03 de junio de 2010, se resolvió confirmar la desvinculación del Programa de Protección, dada la reiteración de su nivel de riesgo ordinario, informado el mes de mayo de 2010. (Folios 41 a 42).*
- *Informe contenido en Oficio No. 20362 de 18 de agosto de 2010, mediante el cual la Policía Metropolitana de Cartagena informó el último resultado del estudio de nivel de riesgo realizado al señor ARNALDO HERNANDEZ, el cual fue valorado como ordinario. (Folio 43)*

Del señor ALFREDO GARRIDO BARRIOS:

- *Informe sobre la aprobación de seis (6) meses de apoyo especial de transporte, por valor de \$800.000 cada uno. De igual manera se le informa sobre los patrullajes solicitados a la Policía Nacional, para que se realicen en el entorno de lugar de domicilio. (Oficio No. 13670 de 04 de septiembre de 2007 Folio 44).*
- *Registro de las medidas de protección asignadas a esta fecha y se le informa el resultado de su estudio de riesgo, ponderado como ordinario por el DAS. (Oficio No. 2969 de 29 de febrero de 2008 Folio 45).*
- *Oficio No. 9084 de 23 de mayo de 2008, en el que se informa sobre la ratificación de las últimas medidas aprobadas. (Folio 46).*
- *Oficio No. 13866 de 21 de julio de 2008, por medio del cual se le aprobaron seis (6) tiquetes aéreos, uno por mes, para que asista como delegado a las sesiones del CRER en Bogotá. (Folio 47).*
- *Oficio No. 3759 de 26 de febrero de 2009, mediante el cual se le adicionaron doce (12) tiquetes aéreos nacionales, en su condición de delegado ante el CRER. (Folio 47).*
- *Oficio No. 5802 de 17 de marzo de 2009, por medio del cual se le adicionó un apoyo especial de transporte, por el mismo valor anterior. (Folio 48).*
- *Oficio No. 5537 de 04 de marzo de 2010, mediante el cual se le ratificó el transporte aprobado por plazo de dos (2) meses más. (Folio 49).*
- *Oficio de fecha 08 de octubre de 2010, por medio del cual la Policía Metropolitana de Cartagena informó el resultado del último estudio de nivel de riesgo realizado al señor ALFREDO GARRIDO, que fue calificado como ordinario. (Folio 50).*

20.- Como se ve, las distintas implementaciones y modificaciones de las medidas protección han estado mediadas por los informes de evaluación de seguridad de los ciudadanos demandantes. Además de que para la Sala es evidente la interacción de las autoridades administrativas y los actores, con el fin de que se garantice adecuadamente, no sólo su seguridad personal sino también la posibilidad cierta de participar en los procesos sociales y políticos como líderes de su comunidad.

21.- En este orden de ideas para la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, la suspensión de las medidas de protección a los ciudadanos Arnaldo Hernández y Alfredo Garrido por parte del Ministerio

del Interior, no implicó la vulneración de sus derechos fundamentales, como se ha explicado, al menos por tres razones.

(i) En primer término, el fundamento objetivo de la adopción de las medidas de protección, cual es la evaluación de la situación personal de seguridad, se ha hecho de conformidad con la regulación vigente y ha arrojado como resultado, desde el 2008 - según el recuento fáctico que se hizo- que el nivel de riesgo de los actores es ordinario.

De igual manera, pese a que su situación ameritaría analizar la posibilidad de aplicar la presunción constitucional de riesgo de los artículos 9° (último inciso) y 41 del Decreto 4912 de 2011, dicha presunción implica la aplicación de medidas de emergencia sobre la base justamente de una valoración inicial del riesgo, en los términos precisos de la norma. Y la valoración mencionada es la que se ha hecho al menos en cuatro ocasiones en el caso de los tutelantes, tal como se aprecia en el recuento fáctico del fundamento jurídico número 19 de esta sentencia; siendo el último estudio de agosto (en el caso del señor Hernández) y octubre (en el caso de señor Garrido) de 2011. Con base en lo cual, mal podría afirmarse que el sentido de la presunción no se ha aplicado, pues la recurrencia de los informes y evaluaciones de su situación de seguridad atienden precisamente a la consideración de sus actividades y su condición de población vulnerable.

De otro lado, cuestionar la efectividad del estudio de seguridad, para que sea el juez de tutela el que lo realice o lo evalúe, carece de sentido en cuanto a la naturaleza misma del requisito. El cual como se dijo pretende ser objetivo, justamente para conjurar de manera efectiva el riesgo de los ciudadanos pertenecientes o no a población vulnerable. Lo anterior resulta lógico, pues el estudio de nivel de riesgo sólo puede tener un resultado confiable cuando se hace por las autoridades encargadas de la seguridad de los ciudadanos. Por ello, el juez de tutela, cuya función no es la seguridad personal de los ciudadanos colombianos, no podría de manera confiable y eficaz determinar quién necesita medidas especiales de protección y quién no.

(ii) En segundo término, las otras medidas de las que eran beneficiarios los demandantes, dirigidas más bien a apoyar sus actividades como líderes comunitarios se suspendieron porque perdieron su vigencia como regulación aplicable. Es así como el decreto 2816 de 2006, dejó de contemplar medidas tales como gastos de estadía y manutención; y de igual manera por virtud del Decreto 1740 de 2010 la medida consistente en el apoyo especial de transporte, también se suprimió.

(iii) Y en tercer término, el sentido de la regulación vigente sobre el tema, como se explicó más arriba, indica que posibilidad de solicitar una evaluación del nivel de riesgo personal, para hacerse acreedor a medidas especiales de protección, se inicia a solicitud del interesado. Y, como quiera que la norma no establece restricciones a las mencionadas solicitudes, debe entenderse que dichos requerimientos pueden hacerse en cualquier momento; mucho más en el caso de los actores quienes incluso podrían solicitar que se analice su condición para determinar si gozan de *presunción constitucional de riesgo*. Por lo pronto dichas evaluaciones en el caso concreto de los tutelantes ya arrojaron como resultado un nivel de riesgo ordinario que no autoriza el otorgamiento de las medidas en cuestión. Es de resaltar nuevamente que dicha evaluación es actualizable a solicitud de los interesados **en cualquier momento**.

22.- Con todo, si bien la Sala encuentra que no procede la orden de reconocimiento de medidas de seguridad, no es menos cierto que el último estudio de seguridad de cada uno de los demandantes es anterior a la entrada vigencia de la nueva regulación al respecto, tal como se acaba de ver. De agosto de 2011 en el caso del señor Hernández y de octubre de 2011 en el caso de señor Garrido; y el Decreto 4912 es del 26 de diciembre de 2011.

Por ello, resulta pertinente ordenar, si es que no se ha hecho aún, la realización del estudio de seguridad a los demandantes, tendiente a determinar la pertinencia de la aplicación de las medidas de protección propias del Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, de conformidad con los lineamientos contenidos en la nueva regulación, Decreto 4912 de 2011. sobre todo en atención a los criterios derivados del artículo 41 del mencionado Decreto, según el cual *“se aplicará la presunción constitucional de riesgo, a favor de las víctimas de desplazamiento forzado, incluidas víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, que intervienen en procesos de restitución de tierras”*

Por todo lo expuesto, esta Sala de Revisión confirmará parcialmente el fallo revisado, en lo relativo a la orden del juez de tutela de instancia, según la cual se debía notificar al señor Garrido el acto administrativo que ordenó suspender las medidas de protección, aunque la Corte verificó que

ello ya se cumplió¹⁰; y de otro lado ordenará la realización del estudio de seguridad en los términos del fundamento jurídico anterior.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR PARCIALMENTE el fallo de tutela en el asunto de la referencia, dictado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, el 22 de julio de 2011, en lo relativo a la orden de notificar al señor Alfredo Garrido el acto administrativo que ordenó suspender las medidas de protección.

SEGUNDO.- REVOCAR en aspectos adicionales a lo contenido en el numeral anterior el fallo de tutela en el asunto de la referencia, dictado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, el 22 de julio de 2011, y en su lugar,

TERCERO.- ORDENAR, si es que no lo ha hecho aún, al **Ministerio del Interior - Unidad Nacional de Protección**, que dentro de la cuarenta y ocho horas (48) siguientes a la notificación del presente fallo, tome las medidas necesarias para la realización del estudio de seguridad a los ciudadanos Arnaldo Hernández y Alfredo Garrido, tendiente a determinar la pertinencia de la aplicación de las medidas de protección propias del Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, de conformidad con los lineamientos contenidos en Decreto 4912 de 2011; sobre todo en atención a los criterios derivados de su artículo 41, según el cual *“se aplicará la presunción constitucional de riesgo, a favor de las víctimas de desplazamiento forzado, incluidas víctimas en los*

¹⁰ El Ministerio del Interior informó al juez de tutela una vez se notificó el fallo, que *“mediante acto administrativo N°. 18926 de 28 de julio de 2011, se le informó al señor ALFREDO GARRIDO BARRIOS sobre la suspensión de las medidas de protección que habían sido implementadas (...)”*. Agrega que el acto administrativo en mención señaló la procedencia del recurso de reposición, que en su momento se envió una copia del mismo a la dirección de notificaciones, esto es al Consultorio Jurídico de la Universidad de Cartagena; y el envío se realizó por correo certificado de servientrega, con guía N° 1051665702. De los anteriores documentos aportó copias que obran en el expediente en los folios 72 a 75.

términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, que intervienen en procesos de restitución de tierras.”

CUARTO.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
A LA SENTENCIA T-059/12**

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Alcance y contenido (Aclaración de voto)

No comparto la providencia frente a la definición y alcance del derecho de la seguridad personal. Al igual disiento de la afirmación del fallo que expresa que el juez constitucional no puede controvertir o analizar el estudio de seguridad realizado por la Policía Nacional. A mi juicio el contenido del derecho a la seguridad personal no radica en la posibilidad que tiene una persona de solicitar protección al Estado – como lo estima la sentencia-, toda vez que limitarlo a ello, impide precisar en qué consisten las obligaciones de respeto y de garantía que tiene el Estado frente al derecho, en especial en su ámbito de protección. De esta manera, la Sala Novena de Revisión ha aclarado que vincular el derecho de seguridad personal a la facultad de pedir protección del Estado, restringe la posibilidad de identificar su núcleo esencial. Así las cosas, la sentencia T-059 de 2012 al limitar el contenido del derecho fundamental a la seguridad personal, desconoció el alcance que tiene esta garantía en los sujetos de especial protección constitucional, comoquiera que, no estamos en presencia de personas que viven en un ambiente social equivalente a los demás ciudadanos. Por el contrario los actores son líderes de una comunidad que ha sido objeto de desplazamiento y amenazas, pues no es vano que los solicitantes fueran beneficiarios de las medidas de seguridad durante tres años. Recordemos que la región en la que habitan los peticionarios ha sido golpeada por los actores del conflicto armado en diferentes oportunidades, basta citar la masacre del salado, por lo que sus peticiones deben comprenderse dentro de su contexto social, político y jurídico. Por ello, la Sala debió analizar el caso concreto atendiendo las circunstancias que rodean a los petentes.

ESTUDIO DE SEGURIDAD-Juez de Tutela tiene la posibilidad de opinar sobre los análisis que se hacen

Con relación a la existencia de los estudios de valoración del riesgo, el fallo no podía distanciarse del precedente constitucional que establece que el juez de tutela tiene la posibilidad de opinar sobre los análisis de seguridad. En este punto, la jurisprudencia de la Corte en múltiples casos ha desvirtuado la calificación de la amenaza establecida por la Policía Nacional. En efecto, el juez constitucional tiene la competencia

para pronunciarse frente al estudio del nivel de amenaza y desestimarlos con el fin de proteger los derechos fundamentales de las personas en situación de riesgo y vulneración, puesto que “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”. En otras palabras, la postura de considerar vedado el estudio de riesgo para el juez de tutela significa descuidar la distinción entre la seguridad concebida a partir de variables técnicas de análisis, y el derecho constitucional a la seguridad personal. Esta inconsistencia surge de no delimitar en forma clara el núcleo de ésta garantía esencial, tal como le ocurrió a la providencia de la cual me aparto. Aunque, es pertinente señalar que la Corte no ha realizado un estudio concreto del nivel de riesgo y amenaza, porque considera que no es competente para ello.

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sala Octava de Revisión, me permito aclarar el voto en el asunto de la referencia en la medida que si bien comparto el sentido de la decisión, no estoy de acuerdo con todos los argumentos presentados para sustentarla.

1. En la sentencia T-059 de 2012 la Sala Octava de Revisión estudió el caso de unas personas que son los líderes visibles de los grupos de población desplazada afro-descendientes del departamento de Bolívar. En desarrollo de dicha labor han denunciado diferentes actos delictivos que se presentan en la región de los Montes de María, por ejemplo ventas irregulares de tierra o reclutamiento de jóvenes por parte de grupos al margen de la ley, razón por la cual los peticionarios han sido objeto de amenazas e intimidaciones.

Como resultado de lo anterior, los actores fueron beneficiarios de las medidas de seguridad otorgadas por el Ministerio del Interior y de Justicia desde 2007 hasta mayo de 2011, fecha en la que se les retiró la protección, con base en un estudio de seguridad realizado en octubre de 2010 por la Policía Metropolitana de Cartagena, el cual clasificó su nivel de riesgo como “ordinario”, por ello no ameritaba que se les prestara medidas especiales de seguridad.

2 La sentencia en la parte motiva entendió el derecho a 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, por rebasar estos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad”. De hecho, reconoció que es un derecho de naturaleza fundamental, en tanto las condiciones específicas del contexto colombiano así lo amerita. Adicionalmente, afirmó que al juez de tutela le está vedado controvertir o analizar el estudio de seguridad.

En el caso concreto, la Sala concluyó que no existió vulneración al derecho a la seguridad personal de los actores, toda vez que: i) la decisión de suprimir las medidas de seguridad a los peticionarios se sustentó en la evaluación objetiva y constante sobre su situación; ii) la suspensión de las otras medidas se basó en que perdieron su vigencia porque el decreto que las regulaba fue derogado; y iii) la regulación actual prevé que los petentes soliciten un nuevo estudio de su situación de seguridad. Sin embargo, la Corte confirmó en forma parcial el fallo que negó el amparo, de modo que ordenó a la entidad demandada realizar un nuevo estudio de seguridad de los accionantes.

3. No comparto la providencia frente a la definición y alcance del derecho de la seguridad personal. Al igual disiento de la afirmación del fallo que expresa que el juez constitucional no puede controvertir o analizar el estudio de seguridad realizado por la Policía Nacional.

A mi juicio el contenido del derecho a la seguridad personal no radica en la posibilidad que tiene una persona de solicitar protección al Estado – como lo estima la sentencia-, toda vez que limitarlo a ello, impide precisar en qué consisten las obligaciones de respeto y de garantía que tiene el Estado frente al derecho, en especial en su ámbito de protección. De esta manera, la Sala Novena de Revisión ha aclarado que vincular el derecho de seguridad personal a la facultad de pedir protección del Estado, restringe la posibilidad de identificar su núcleo esencial. En tal sentido, las sentencias **T-750 y T-853 de 2011**¹¹ plantearon claramente el alcance y contenido de la seguridad personal, como aquel *“derecho de todos los habitantes del territorio nacional a verse librados de la ocurrencia de amenazas excepcionales frente al conjunto de libertades fundamentales, en general, y a la vida y a la integridad, en particular”*.

Esta definición comprende las obligaciones del Estado en materia de protección de los derechos humanos, que para el caso del derecho a la seguridad personal consisten en: 1) obligación de respeto: el Estado debe abstenerse de crear amenazas excepcionales a la seguridad de las personas; 2) obligación de protección y garantía: *“exige prestar de forma*

¹¹ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

eficiente la función general de seguridad y proporcionar mecanismos especiales que impidan que los particulares lesionen la seguridad personal. En este ámbito, se encuentran las demás obligaciones planteadas en la sentencia T-719 de 2003, entre las que se encuentran: valorar las características y la fuente del riesgo; definir oportunamente las medidas de protección específicas, adecuadas y suficientes; asignar los medios asignados de manera oportuna y ajustada a las circunstancias de cada caso, y evaluar periódicamente la evolución del riesgo”¹².

Incluso, las Salas Tercera y Novena de Revisión han manifestado que el derecho a la seguridad personal además de ser un derecho humano fundamental de todas las personas, *“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”¹³*. Como resultado del contexto socio- político y jurídico colombiano existen ciertos sectores de la población que tienen mayor probabilidad de ser blanco de ataques o de amenazas debido a su papel en el conflicto armado interno, como son: defensores de derechos humanos, desplazados, sindicalistas, desmovilizados de las guerrillas, entre otros. Sobre estos, *“tanto las autoridades administrativas como los jueces constitucionales deben atender con especial solicitud las peticiones de protección elevadas por tales sujetos”¹⁴*.

Al respecto en el **auto 200 de 2007**, la Corte Constitucional reconoció que el desplazamiento suele estar acompañado de diversas amenazas a la integridad física y la vida de las personas, por lo 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”*, 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”*.

Así las cosas, la sentencia T-059 de 2012 al limitar el contenido del derecho fundamental a la seguridad personal, desconoció el alcance que tiene esta garantía en los sujetos de especial protección constitucional,

¹² *Ibídem.*

¹³ Sentencia T-719 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda, T-750 de 2011 y T-853 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁴ Sentencia T-750 de 2011 y T-853 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

comoquiera que, no estamos en presencia de personas que viven en un ambiente social equivalente a los demás ciudadanos. Por el contrario los actores son líderes de una comunidad que ha sido objeto de desplazamiento y amenazas, pues no es vano que los solicitantes fueran beneficiarios de las medidas de seguridad durante tres años. Recordemos que la región en la que habitan los peticionarios ha sido golpeada por los actores del conflicto armado en diferentes oportunidades, basta citar la masacre del salado, por lo que sus peticiones deben comprenderse dentro de su contexto social, político y jurídico. Por ello, la Sala debió analizar el caso concreto atendiendo las circunstancias que rodean a los petentes.

Con relación a la existencia de los estudios de valoración del riesgo, el fallo no podía distanciarse del precedente constitucional que establece que el juez de tutela tiene la posibilidad de opinar sobre los análisis de seguridad. En este punto, la jurisprudencia de la Corte en múltiples casos ha desvirtuado la calificación de la amenaza establecida por la Policía Nacional, sustentado en que *“cuando el estudio de riesgo practicado concluya que la vida del interesado no se encuentra en peligro y éste persista en solicitar a las autoridades medidas especiales de protección, corresponde al Estado desvirtuar las pruebas presentadas sobre los hechos de violencia, amenaza y hostigamiento alegados, pues una manera de vulnerar de nuevo sus derechos es la actitud del Estado destinada a desconocer, ocultar, mentir, minimizar o justificar los crímenes cometidos”*¹⁵.

En efecto, el juez constitucional tiene la competencia para pronunciarse frente al estudio del nivel de amenaza y desestimarlos con el fin de proteger los derechos fundamentales de las personas en situación de riesgo y vulneración, puesto que *“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”*¹⁶. En otras palabras, la postura de considerar vedado el estudio de riesgo para el juez de tutela significa descuidar la distinción entre la *seguridad* concebida a partir de variables técnicas de análisis, y el *derecho constitucional a la seguridad personal*. Esta inconsistencia surge de no delimitar en forma clara el núcleo de ésta garantía esencial, tal como le ocurrió a la providencia de la cual me aparto. Aunque, es pertinente señalar que la Corte no ha realizado un estudio concreto del nivel de riesgo y amenaza, porque considera que no es competente para ello.

¹⁵ Sentencias T-821 de 2007 M.P. Catalina Botero Marino y T-585 A de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁶ Sentencias T-750 de 2011 y T-853 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Al mismo tiempo, la regla jurisprudencial enunciada le atribuye al juez de tutela la carga argumental de analizar todas las dimensiones que comprende el derecho fundamental a la seguridad personal, estudio que no se encuentra en la sentencia, debido a que ésta se concentró en subrayar que bastaba para negar el amparo el informe de la policía nacional, el cual fue emitido hace más de un año, olvidando que las situaciones de amenaza pudieron variar por el simple paso del tiempo. Sobre el particular, la Sala Novena ha explicado que la labor del juez se agota al *“constatar que el Estado no hubiera desconocido ninguna dimensión del contenido del derecho a la seguridad que, conforme a los criterios planteados por esta corporación, se concretan en el análisis del nivel de riesgo y el estudio del cumplimiento de las obligaciones de las autoridades encargadas de los programas de protección”*¹⁷.

4. De otro lado, resalto que el Ministerio de Interior y Justicia tenía la carga de desvirtuar las afirmaciones y las pruebas aportadas por los solicitantes al proceso de tutela, elementos que no se evidencian en la sentencia en la medida que no controvertió los nuevos hechos de riesgo que alegaron los petentes. Entonces, la Sala al avalar las actuaciones del accionado invirtió la carga probatoria en contra de los demandantes, y en consecuencia les exigió una actividad demostrativa contraria a los precedentes constitucionales.

5. Finalmente, advierto que aunque suscribo la presente decisión, ello lo hago únicamente en razón de que la Corte ordenó al ministerio demandado realizar un nuevo estudio de seguridad y le advirtió al accionado que en dicho análisis debe operar la presunción de riesgo a favor de las víctimas de desplazamiento forzado.

Atendiendo a estas razones, me veo obligado a aclarar el voto en la presente providencia.

Fecha *ut supra*,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

¹⁷ Sentencia T-750 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

