

Sentencia T-1026/02

DERECHO A LA VIDA-Protección especial de docente amenazado/**DERECHO A LA VIDA**-Protección por el Estado/**DERECHO A LA VIDA**-Garantía del respeto a la vida por parte de terceros

Aún cuando en principio el juez de tutela no tiene competencia para intervenir en asuntos propios de otras jurisdicciones (ordinaria o contenciosa administrativa), en el caso concreto no se puede pretender que las accionantes acudan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sometidas a la eventualidad de la ocurrencia de las amenazas contra sus vidas mientras se tramita dicho proceso. Además de que la declaratoria de nulidad no representa una solución inmediata al problema que se plantea, la naturaleza de este medio de defensa resulta totalmente ineficaz para solucionar el conflicto, pues por su propia naturaleza jurídica el mismo no está diseñado para ordenar la protección del derecho a la vida en los términos en que se plantea en el presente caso. En efecto, a través de las acciones contenciosas lo que se busca es ejercer el control de legalidad sobre los actos administrativos sin que tenga prelación la protección de los derechos fundamentales, lo cual sí constituye la finalidad principal de un recurso de amparo. Por ello, como quiera que en el presente caso está de por medio la protección del derecho a la vida, la acción contenciosa no resulta eficaz. Por consiguiente, es obligación del juez constitucional entrar a evaluar la amenaza alegada con el fin de ordenar a quien corresponda, de ser necesario, que adopte en forma inmediata las medidas pertinentes para evitar la vulneración de los mismos.

PREVALENCIA DEL INTERES GENERAL/SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION-Prestación en zonas de alto riesgo

ACCION DE TUTELA-Prueba amenaza o violación de derecho fundamental/**DERECHO A LA VIDA**-Protección no puede supeditarse a exigencia de pruebas

La exigencia de pruebas que acrediten la amenaza es razonable, pues como se ha venido diciendo, no todas requieren de una protección especial por las autoridades estatales, sino sólo aquellas que demuestren encontrarse en una situación excepcional frente al riesgo general que debe soportar la sociedad o al grupo al cual pertenece el amenazado. Si bien es cierto que de la formación de la convicción por parte de la autoridad pública en torno a los supuestos de hecho constitutivos del riesgo excepcional, depende la intervención directa del Estado, no puede exigirse que la carga probatoria en cabeza del amenazado sea excesiva y dispendiosa, pues se haría nugatorio el deber de protección que le compete al Estado. Para efectos de otorgar una protección especial, es suficiente que la entidad competente cuente con un mínimo de elementos de juicio que demuestren la violación potencial al derecho a la vida, para que surja su obligación de tomar las medidas necesarias tendientes a evitar la vulneración del derecho fundamental. El hecho de que el peticionario no aporte las pruebas suficientes con

base en las cuales se pueda tomar una decisión, no exime a las autoridades competentes de iniciar las investigaciones pertinentes sobre los hechos denunciados ante ellos. En cumplimiento del mandato contenido en el art. 2° de la Constitución, siendo insuficientes las pruebas aportadas con la solicitud, es indispensable el movimiento del aparato estatal con el objetivo de recoger las pruebas conducentes para el pleno convencimiento de la autoridad respecto de la situación ante ella planteada.

ACCION DE TUTELA-Inminente peligro sobre la vida/DERECHO A LA VIDA-Docente se encuentra en peligro ante directas amenazas de frente guerrillero

Es claro para esta Sala que las docentes se encuentran en un estado de peligro inminente. La presencia activa de un frente guerrillero en el municipio donde trabajan y la identificación como destinatarias directas de las amenazas, son elementos de juicio suficientes para considerar que el derecho fundamental de las accionantes se encuentra en serio peligro, siendo potencialmente probable que el grupo insurgente vulnere sus vidas. Además de la presencia constante de las FARC en el municipio donde trabajan, las circunstancias de riesgo a las cuales están expuestas han demostrado ser superiores a las de los demás residentes del lugar y de los otros docentes que laboran en la zona, en razón a las amenazas directas que han recibido. Por ello, el acaecimiento del perjuicio es considerado inminente. De conformidad con las consideraciones expuestas, junto con la apreciación integral de los criterios y supuestos fácticos anteriores, la Sala de Revisión considera que el derecho a la vida de las accionantes se encuentra especialmente amenazado y por lo tanto, deben ser protegidas de manera especial por las autoridades estatales.

DERECHO A LA VIDA-Traslado definitivo de docentes amenazados/DERECHO A LA IGUALDAD-Traslado definitivo de docentes amenazados

Esta Sala encuentra que sobre las accionantes de la presente tutela existe una amenaza real y directa que exige del juez constitucional adoptar las medidas necesarias para que se les brinde una protección especial como es, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1645 de 1992, su traslado con carácter definitivo a un lugar del país donde sus vidas no corran peligro. Por lo tanto, en aras de proteger sus derechos fundamentales a la vida y a la igualdad, esta Sala le ordenará a la Secretaría de Educación y al Comité de Docentes Amenazados del mismo departamento, que se certifique la situación de amenaza ante la cual se encuentran las docentes, y se mantenga con carácter definitivo el traslado que en forma transitoria se había reconocido a las accionantes a un municipio donde sus derechos fundamentales no se encuentren en peligro de ser vulnerados conforme al procedimiento establecido en el Decreto 1645 de 1992.

Sala Quinta de Revisión

Referencia: expediente T-582.610

Accionante: Nelly del Carmen Ramírez Reyes, Dianis María Becerra Castilla, Maritza Mercado Alvarez y Romelia Sánchez Sánchez

Demandado: Departamento del Cesar y la Secretaría de Educación del Departamento del Cesar.

Magistrado Ponente:
Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., noviembre veintisiete (27) de dos mil dos (2002).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil - Presidente -, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente,

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Tribunal Administrativo del Cesar, en primera instancia, y la Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en segunda, dentro de la acción de tutela instaurada por Nelly del Carmen Ramírez Reyes, Dianis María Becerra Castilla, Maritza Mercado Alvarez y Romelia Sánchez Sánchez, contra el Departamento del Cesar y la Secretaría de Educación del Departamento del Cesar.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

Los peticionarios interpusieron acción de tutela contra el Departamento del Cesar y la Secretaría de Educación del Departamento del Cesar, por considerar que con sus actuaciones dichas entidades han venido amenazando sus derechos fundamentales a la vida y a la igualdad. En este entendido, solicitan la protección del derecho a la vida a causa de las amenazas llevadas a cabo por el grupo insurgente, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, en adelante (las “FARC”), las cuales no han sido atendidas debidamente por las entidades

demandadas. Consideran vulnerado su derecho a la igualdad, toda vez que al docente Nefer Quintero Uribe, con quien comparten la referida amenaza, sí le fue concedida por aquellas la reubicación en otro municipio.

Solicitan, entonces, que se ordene a los accionados su traslado a otros municipios del Departamento del Cesar para continuar con sus labores de docentes, al igual que ocurrió con el docente con quien comparten la amenaza. Por último, solicitan se ordene la nulidad de las actas no. 007 del 31 de julio de 2001 y no. 009 del 25 de septiembre del mismo año, aprobadas por el Comité Especial de Docentes Amenazados en las cuales se les niega la calidad de amenazados y la procedencia de la reubicación.

2. Los hechos

2.1. Manifiestan las peticionarias que residen en el Municipio de Manaure, Departamento del Cesar, laborando como docentes desde hace aproximadamente veinte (20) años en el Municipio de la Paz, corregimiento de San José de Oriente, perteneciente al mismo Departamento.

2.2. Afirman que desde el mes de mayo de 2001, el frente cuarenta y nueve (49) de las Fuerzas Revolucionarias de Colombia -FARC-, ha venido amenazándolas. Consideran las accionantes que dichas amenazas se fundamentan en los vínculos de sus familiares con diferentes organismos del Estado, entre los que se encuentran la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, y la Fiscalía General de la Nación.

2.3. En la denuncia penal interpuesta el 22 de junio de 2001 ante la Fiscalía Seccional de Valledupar, las accionantes declaran que el primer contacto con el grupo guerrillero ocurrió el 4 de mayo de 2001, en el corregimiento de San José de Oriente, donde los insurgentes abordaron el vehículo en el que viajaban y que era de propiedad del educador Nefer Quintero, el cual, además, fue posteriormente devuelto.

2.4. Agregan que fueron amenazadas posteriormente el 8 de mayo del mismo año, en las inmediaciones del corregimiento de San José de Oriente, dentro de un retén organizado por la guerrilla, en el cual les manifestaron que en adelante no debían dirigirse a dicho corregimiento.

2.5. Posteriormente, indican que la accionante, Nelly del Carmen Ramírez, recibió una llamada donde se le avisó nuevamente que los profesores amenazados no debían seguir trasladándose al corregimiento de San José de Oriente.

2.6. Por último, las accionantes señalan en la acción de tutela, que les fue enviada una comunicación citándolas a una reunión con miembros del grupo guerrillero del frente cuarenta y nueve (49) de las FARC (copia del comunicado obra a f. 18).

2.7. Las peticionarias pusieron en conocimiento de la Fiscalía -Seccional de Valledupar- y de la Procuraduría –Seccional de Valledupar-, los hechos ocurridos, con la finalidad de obtener protección a sus derechos fundamentales amenazados.

2.8. Pese a lo anterior, el Comité Especial de Docentes Amenazados de la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Cesar, les negó la calidad de amenazadas y su solicitud de traslado, a través de las Actas nos. 007 y 009 del 31 de julio y 25 de septiembre de 2001, respectivamente.

2.9. Finalmente, afirman que se les ha vulnerado su derecho a la igualdad, por el hecho de no haber sido trasladadas de municipio, teniendo en cuenta que el docente Nefer Quintero Uribe, quien había sido objeto de las mismas amenazas, sí fue reubicado.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

3. Respuesta de la accionada

En respuesta a la solicitud del Tribunal Administrativo del Cesar, la Secretaría de Educación y Cultura del mismo municipio se opuso a las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos:

- 3.1 Considera válida la decisión del Comité de Docentes y Administrativos Amenazados, pues se fundamentó en los conceptos emitidos por las autoridades facultadas para ello, como lo son alcaldes, personeros, directores de núcleo, y corregidores, para quienes las accionadas no ostentan la calidad de amenazadas.
- 3.2 En relación con la reubicación provisional del docente Nefer Quintero, la decisión es correcta teniendo en consideración que las amenazas tienen relación directa con el vehículo de su propiedad.

2. Pruebas relevantes

Obran en el expediente entre otras las siguientes pruebas:

- 2.1. Comunicación emitida por el Frente 49 de las FARC dirigida a la “profesora Yenis Ramires (sic) y demás profesores”.
- 2.2. Vales referentes al pago de peajes por parte de las accionantes presumiblemente a las FARC.
- 2.3. Petición de las accionantes y del docente Nefer Quintero al Comité de Docentes y Administrativos Amenazados, solicitando se les reconozca la calidad de amenazados.

2.4. Certificaciones expedidas por el Personero Municipal de la Paz-Cesar, donde se deja constancia que en el despacho reposan las denuncias penales interpuestas por las accionantes en relación con las amenazas recibidas.

2.5. Cartas de renuncia de las peticionarias, radicadas el 27 de junio de 2001, y dirigidas al señor Gaspar Mena Director de Núcleo No. 15.

2.6. Certificaciones laborales expedidas por el Director de Núcleo Educativo No. 15 A del Municipio de la Paz-Cesar, en donde se certifica que las docentes laboraron hasta el 8 de mayo de 2001.

2.7. Denuncia penal elevada por las accionantes y el Sr. Nefer Quintero Uribe, el 22 de junio de 2001 ante la Fiscalía Seccional de Valledupar, Cesar.

2.8. Denuncia elevada por las accionantes y el Sr. Nefer Quintero Uribe, el 22 de junio de 2001 ante la Procuraduría Seccional de Valledupar, Cesar.

2.9. Acta No. 007 de fecha 31 de julio de 2001, mediante la cual el Comité Especial de Docentes y Administrativos Amenazados niega a las accionantes la calidad de amenazadas.

2.10. Solicitud de revocatoria del Acta No. 007, expedida por el Comité de Docentes y Administrativos Amenazados.

2.11. Acta No. 009 del 25 de septiembre de 2001, mediante la cual el Comité Especial de Docentes y Administrativos Amenazados confirma la decisión de negarles la calidad de amenazadas a las accionantes.

2.12. Oficios expedidos por la Gobernación del Cesar, a través de los cuales se ordena a las peticionarias regresar al lugar donde desarrollan sus labores como docentes, debido a que les fue negada la calidad de amenazadas.

2.13. Autorización del Secretario de Educación y Cultura Departamental del Departamento del Cesar al Licenciado Nefer Quintero, para que sea reubicado provisionalmente en el municipio de Valledupar.

III. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

3.1. Primera instancia

Mediante sentencia del seis (6) de noviembre de 2001, el Tribunal Administrativo del Cesar denegó el amparo invocado, por considerar que en el caso de las peticionarias, no se cumplen las condiciones exigidas por el Decreto 1645 de 1992 para acreditar la calidad de amenazadas, no siendo procedente el traslado solicitado.

Así mismo, la Sala consideró improcedente la solicitud de declarar la nulidad de las Actas No. 007 de fecha 31 de julio de 2001 y No. 009 del 25 de septiembre de 2001, expedidas por el Comité Especial de Docentes y Administrativos Amenazados, a través de la acción de tutela. El Tribunal señaló que dichas actas son verdaderos actos administrativos, y al no ser formulada la tutela como mecanismo transitorio, deben ser atacados a través de la acción nulidad.

Finalmente, el juez de primera instancia estimó que el derecho a la igualdad no fue vulnerado por el ente accionado, debido a que el docente Nefer Quintero se encuentra en circunstancias diferentes a la de las accionantes por ser el propietario del vehículo, siendo este automotor la verdadera causa de las amenazas provenientes de las FARC.

3.2. Impugnación

Las accionantes impugnaron la decisión proferida por el *a quo*, sustentando su inconformidad en los siguientes argumentos:

- 3.2.1 Que cumplieron con todos los requisitos exigidos por el Decreto 1645 de 1992, a pesar de lo cual el Comité Especial de Docentes y Administrativos Amenazados omitió analizar toda la documentación suministrada.
- 3.2.2 Que la Constitución Política prevalece frente al citado decreto, siendo procedente solicitar la protección de sus derechos fundamentales a través de la acción de tutela.
- 3.2.3 Finalmente, en relación con el derecho a la igualdad presuntamente violado, solicitaron se decretara una prueba testimonial, con el fin de que el docente Nefer Quintero rindiera declaración sobre las amenazas que han sufrido.

3.3. Segunda instancia

Mediante sentencia del siete (7) de marzo de 2002, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, confirmó la decisión del *a quo*, señalando que la acción de tutela no es el mecanismo judicial adecuado para solicitar la nulidad de los actos administrativos que negaron la calidad de docentes amenazados a los accionantes. Para el efecto señaló que debe iniciarse una acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Finalmente, el juez de tutela de segunda instancia estableció que el Comité de Docentes Amenazados es el organismo que cuenta con los elementos de juicio para evaluar la situación de los docentes; razón por la cual, si dicho comité considera que no se les debe otorgar el status de amenazadas a las accionantes, no procede su reubicación a otro municipio.

En consecuencia el Consejo de Estado confirmó el fallo impugnado, instando al Comité de Docentes Amenazados para que, ante nuevas pruebas presentadas y en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de la providencia, “reexamine” la situación de las accionantes.

3.4. Pruebas ordenadas y recaudadas por la Corte Constitucional

Mediante Auto de agosto seis (6) del año 2002, esta Sala de Revisión solicitó al Comité Especial de Docentes Amenazados del Departamento del Cesar, que informara acerca del cumplimiento de lo instado por el juez de segunda instancia, especificando si se les reconoció la calidad de amenazadas a las docentes. En el mismo Auto, se solicitó a la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Cesar que informara si las accionantes fueron trasladadas a otro municipio y en caso afirmativo, señalara en qué lugar se encuentran desempeñando su labor.

Conforme a lo solicitado, el Comité de Amenazados le manifestó a la Sala que a través del Acta no. 006 del 12 de abril de 2002 se ordenó volver a evaluar la situación de los accionantes, sin embargo, aún no les ha sido reconocida la calidad de amenazados *“por cuanto falta el acopio de pruebas, las cuales se están recepcionando”* (fl. 154).

Por otro lado, la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Cesar informó, en cumplimiento de lo solicitado, que la docente Nelly Ramirez Reyes fue reubicada en la Escuela Villa Yaneth del Municipio de Valledupar y las docentes Dianis María Becerra Castilla, Maritza Mercado Alvarez y Romelia Sanchez Sanchez fueron reubicadas en la Escuela Bello Horizonte del Municipio de Valledupar.

Mediante Auto del quince (15) de octubre de 2002, la Sala de Revisión solicitó al Ministerio de Defensa Nacional que certifique a este despacho acerca de la presencia activa de grupos insurgentes en los municipios de la Paz y Manaure, en el departamento del Cesar. En respuesta a la solicitud, el Jefe del Departamento D-2 EMC de las Fuerzas Militares respondió que en los municipios detallados existe presencia activa del frente 41 de las FARC, y no del frente 49.

IV. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para revisar la sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

4. Problema Jurídico

Conforme se explicó en el acápite de antecedentes, las accionantes, quienes se desempeñan como docentes en el municipio de la Paz (Cesar), consideran que la actitud asumida por las entidades demandadas pone en peligro su derecho a la vida, toda vez que se han negado a ordenar el traslado a otro municipio del departamento, pese a las amenazas de que han sido víctimas por parte del 49 frente de las FARC.

Los jueces que conocieron de la presente acción de tutela en primera y segunda instancia, se abstuvieron de reconocer el amparo constitucional solicitado, argumentando que las accionantes cuentan con otro mecanismo de defensa judicial para proceder a anular las actas en las cuales se les negó el traslado solicitado.

Teniendo en cuenta la situación fáctica y las decisiones judiciales en referencia, en esta oportunidad le corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos: (i) si la acción de tutela procede en aquellos casos donde el derecho a la vida no ha sido protegido por la autoridad administrativa, pese a que la decisión de esta última puede ser impugnada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; (ii) si la decisión adoptada por la autoridad administrativa, de negar el traslado de las actoras a otro municipio del Departamento del Cesar, desconoce el deber estatal de proteger el derecho a la vida de todos los habitantes del territorio nacional, en particular de quienes promueven la solicitud de amparo constitucional.

Para efectos de resolver los problemas jurídicos planteados, previamente debe la Sala absolver estos interrogantes:

¿ Son las acciones contenciosas un mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para garantizar en este caso la protección del derecho a la vida de las accionantes?

¿ Cuáles son las condiciones para la procedencia de una protección especial a los docentes que están siendo víctimas de amenazas por parte de grupos armados que actúan al margen de ley, y que residen o prestan sus servicios en zonas de alteración del orden público?

¿ Cuáles son los criterios de apreciación y los aspectos probatorios que deben tenerse en cuenta para establecer qué amenazas requieren de una protección especial e inmediata del Estado?

5. Consideración preliminar sobre el asunto objeto de revisión

Conforme se indicó en el acápite de pruebas, esta Sala de Revisión le solicitó a la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Cesar que informara si se había dado cumplimiento a la orden impartida por el juez de tutela de segunda instancia. En respuesta a tal solicitud, la mencionada entidad manifestó que había

procedido a reubicar provisionalmente a los accionantes en municipios diferentes a aquél en el cual se habían motivado las amenazas contra su vida, sin perjuicio de adoptar hacia el futuro una decisión de carácter definitiva en torno al verdadero alcance de las amenazas.

La información recibida haría suponer que el hecho fáctico que originó la revisión del asunto examinado se encuentra ya superado, y como consecuencia de ello, la protección tutelar que podría darse en sede de revisión resultaría del todo inocua. Sin embargo, considera esta Corporación que es pertinente proferir decisión de fondo en el presente asunto, teniendo en cuenta los siguientes dos aspectos: (i) que la decisión adoptada por el juez de tutela en segunda instancia no fue la de ordenar la protección de los derechos de los actores, sino simplemente de instar a la entidad demandada a “reexaminar” nuevamente la situación de amenaza alegada; y que (ii) la reubicación de los accionantes tiene un carácter transitorio, condicionada por la nueva valoración que sobre los hechos está adelantando el Comité de Docentes Amenazados, de manera que la misma puede ser revocada, generándose nuevamente la situación de amenaza que en sede de tutela advierten las actoras. De manera que la situación de protección provisional hace necesario establecer los parámetros de apreciación y valoración de los elementos probatorios, para efectos de entrar a determinar si el derecho a la vida de los actores se encuentra amenazado, y si requieren una protección constitucional con carácter definitivo.

6. Procedencia de la acción de tutela

Las accionantes interpusieron la presente acción de tutela solicitando la protección de su derecho a la vida, el cual se ha visto amenazado por un frente guerrillero de las FARC, y cuya protección fue desconocida por el Comité Especial de Docentes Amenazados del Departamento del Cesar (entidad competente para conocer y evaluar las situaciones de amenaza de los docentes del respectivo departamento), al negarse inicialmente a concederles el traslado a otro municipio. Por su parte, los jueces de instancia negaron la tutela bajo la consideración de que la decisión adoptada por la entidad demandada configuraba un acto administrativo susceptible de impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa.

Debe entonces esta Sala de Revisión, inicialmente, entrar a determinar la procedencia de la acción de tutela en este caso, particularmente, frente a los mecanismos de defensa con los que cuentan las accionantes para lograr la protección del derecho presuntamente amenazado.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido desde la Sentencia T-03 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), que el carácter subsidiario de la acción de tutela no limita su margen de acción cuando los otros medios de defensa con los que cuenta el actor resultan ineficaces para la protección de sus derechos fundamentales afectados. Considera la jurisprudencia que ante la ineficacia de los medios ordinarios especiales de impugnación, la

acción de tutela emerge como mecanismo idóneo para lograr la efectiva protección judicial.¹ Esta interpretación surge de lo consagrado en el numeral 1° del art. 6° del Decreto 2591 de 1991 que, al referirse sobre la procedencia de la acción de tutela, establece que: *“la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.”*

En torno al alcance de la norme antes citada, la Corte se ha referido en los siguientes términos:

“Ello quiere decir que un medio judicial, para que pueda ser señalado al actor como el procedente, en vez de la tutela, con miras a su protección, debe ser eficaz, conducente y estar dotado de su misma aptitud para producir efectos oportunos, ya que no tendría objeto alguno enervar el mecanismo de tutela para sustituirlo por un instrumento teórico, por el sólo hecho de estar previsto en norma legal, si, consideradas las circunstancias del solicitante, no puede traducirse en resolución judicial pronta y cumplida que asegure la vigencia de la Constitución en el caso particular de una probada vulneración o amenaza de derechos fundamentales. Tal imposición atentaría contra la eficacia de la administración de justicia y pondría en grave riesgo los postulados del Estado Social de Derecho, haciendo inoperantes no pocas garantías constitucionales”. (Sentencia T-175 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

Respecto de la ineficacia de los otros medios de defensa judicial, esta Corporación ha considerado que en los casos donde se demuestre que las amenazas existentes contra el derecho a la vida representan un peligro inminente para el ciudadano, el amparo estatal debe ser inmediato si dichos mecanismos no revisten las características de idoneidad y eficacia indispensables para proteger el derecho fundamental.²

Por ello, aún cuando en principio el juez de tutela no tiene competencia para intervenir en asuntos propios de otras jurisdicciones (ordinaria o contenciosa administrativa), en el caso concreto no se puede pretender que las accionantes acudan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sometidas a la eventualidad de la ocurrencia de las amenazas contra sus vidas mientras se tramita dicho proceso. Además de que la declaratoria de nulidad no representa una solución inmediata al problema que se plantea, la naturaleza de este medio de defensa resulta totalmente ineficaz para solucionar el conflicto, pues por su propia naturaleza jurídica el mismo no está diseñado para ordenar la protección del derecho a la vida en los términos en que se plantea en el presente caso. En efecto, a través de las acciones contenciosas lo que se busca es ejercer el control de legalidad sobre los actos administrativos sin que tenga prelación la protección de los derechos fundamentales, lo cual sí constituye la finalidad principal de un recurso de amparo.

¹ Sentencia, T-1004 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

² Sentencia, T-120 de 1997. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Por ello, como quiera que en el presente caso está de por medio la protección del derecho a la vida, la acción contenciosa no resulta eficaz. Por consiguiente, es obligación del juez constitucional entrar a evaluar la amenaza alegada con el fin de ordenar a quien corresponda, de ser necesario, que adopte en forma inmediata las medidas pertinentes para evitar la vulneración de los mismos.

7. Obligación de las autoridades estatales de proteger el derecho a la vida

La primacía e inviolabilidad de la vida le otorga a ésta una especial protección constitucional; su desarrollo en la Carta de 1991, como principio, como valor y como derecho, refleja la importancia que se le atribuye dentro del ordenamiento jurídico. Según lo resaltado en la Sentencia T-102 de 1993, con ponencia de Carlos Gaviria Díaz: (...) *“la vida constituye la base para el ejercicio de los demás derechos. Es decir, la vida misma es el presupuesto indispensable para que haya titularidad de derechos y obligaciones.”*

En primer lugar, como derecho de regulación positiva, el inciso segundo del art. 2º consagra el deber de las autoridades públicas de proteger la vida de todos los residentes en Colombia. Igualmente, la vida es reconocida como un derecho inalienable de la persona cuya primacía señala el art. 5º de la Carta. Más adelante, es ubicado dentro del Título Segundo, Capítulo Primero referente a los derechos fundamentales, estableciendo el art. 11 su carácter de inviolable, pues nadie puede vulnerarlo.

Dentro del desarrollo que del derecho fundamental a la vida ha realizado la jurisprudencia constitucional, se destaca que tiene dos ámbitos vinculantes para el Estado: debe respetarse y debe protegerse.³ Conforme a lo anterior, las autoridades públicas están doblemente obligadas a abstenerse de vulnerar el derecho a la vida y a evitar que terceras personas lo afecten.

Este segundo ámbito, se refiere al deber de asegurar o garantizar el respeto al derecho a la vida por parte de terceros. Dicho deber de protección no es formal, el amparo tiene que ser real y efectivo. Constituye una obligación positiva en cabeza del Estado para actuar con eficiencia y celeridad en su labor de defensa y cuidado de este derecho fundamental, conforme al segundo inciso del art. 2º de la Constitución Política.

De esta forma:

“el Estado debe responder a las demandas de atención de manera cierta y efectiva, pues ante la amenaza que se tiende sobre la existencia y tranquilidad de individuos o grupos que habitan zonas de confrontación o que desarrollan actividades de riesgo en los términos del conflicto, es inexcusable que el Estado pretenda cumplir con sus deberes limitándose a señalar su imposibilidad

³ Sentencia, T-102 de 1993. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

para prestar la ayuda requerida.” (Sentencia, T-981 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda)

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

“A juicio de esta Corte, en estos específicos casos, es deber de la administración provocar la reunión y el acopio de los documentos que en las distintas instancias de la misma se deben producir para decidir la reubicación; además, también es deber de la administración actuar con celeridad para que la amenaza al derecho a la vida no siga perturbando la actividad del educador y para que los compromisos laborales con la administración no sean obstáculo en la protección del derecho a la vida de éste. En realidad, la situación en la que se amenaza violar el derecho constitucional a la vida de la peticionaria no es creada por la autoridad pública, ni es atribuible a la voluntad positiva de aquella o de algún funcionario siquiera de modo remoto; por lo contrario, se trata de la existencia de un elemento de derecho público y de naturaleza administrativa que favorece la protección inmediata del derecho constitucional fundamental a la vida y a la integridad personal de los educadores amenazados (Decreto Reglamentario No. 1645 de 1992); lo que sucede es que por la falta de celeridad de la administración en la actuación que le corresponde, y por virtud de la interpretación rígida y desfavorable que se aplica en aquellos casos de reubicación de educadores amenazados, se agrava la situación de amenaza de violación de tan importante derecho constitucional, lo cual justifica y hace necesaria la intervención del juez de tutela de estos derechos.”
(Sentencia T-160 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz)

Que las autoridades estatales tengan esta obligación de protección implica que para el juez constitucional es indiferente quien es el sujeto que con sus actuaciones amenaza el derecho fundamental a la vida, pues la obligación estatal de asegurar su inviolabilidad es en cualquier caso exigible. En efecto, que la actuación ilícita provenga de la delincuencia común, de grupos armados al margen de la ley o incluso del propio Estado, no tiene trascendencia para efectos de ordenar la protección del derecho fundamental del ciudadano, pues como se resaltó en la Sentencia T-1206 de 2001, la solicitud de amparo por vía de la acción de tutela no busca declarar responsabilidades individuales por hechos punibles, ni declarar la responsabilidad patrimonial por los daños antijurídicos generados con la actuación, así como tampoco establecer la responsabilidad disciplinaria de un servidor público. Teniendo en cuenta la naturaleza de la acción de tutela, la finalidad del

amparo es salvaguardar el derecho a la vida exigiendo la protección estatal conforme a lo establecido en los arts. 2, 5º y 11 de la Carta Política.⁴

Por ello, la procedencia de la acción de tutela en los casos de docentes al servicio del Estado que solicitan la protección a su derecho a la vida por amenazas provenientes de grupos armados establecidos en las distintas zonas del país alterando el orden público, ha sido admitida por esta Corporación, en particular, en la Sentencia T-160 de 1994 ya mencionada. En dicha sentencia se parte de la consideración que la finalidad perseguida a través de una acción de tutela es proteger el derecho fundamental a la vida de quien la interpone, sin importar de quien provenga dicha amenaza.

En cuanto a las medidas encaminadas a dar protección, las autoridades gozan de autonomía para tomar las decisiones que sean necesarias, siempre y cuando constituyan soluciones reales y efectivas. Así, las alternativas formuladas dependerán de la situación administrativa, política, económica, social del país y del criterio razonable de las autoridades encargadas de proveer el amparo más adecuado, siendo exigible que se eviten o se minimicen los riesgos y la exposición a daños antijurídicos.⁵

8. Incidencia del conflicto armado en Colombia sobre la obligación estatal de proteger la vida de los residentes

De manera paralela a la obligación estatal desarrollada en el punto anterior, se encuentra otra situación que dificulta la obligación en cabeza del Estado de proteger el derecho a la vida de los colombianos. Si bien es cierto que la convivencia en sociedad conlleva riesgos inherentes para sus habitantes, también lo es que el nivel de riesgo que sobre su vida debe soportar un ciudadano colombiano se ha visto aumentado en virtud de la violencia sistemática que en la actualidad vive Colombia. La situación de orden público es alarmante y es un hecho notorio que los residentes en este país se encuentran en diferentes niveles de riesgo permanente. El incremento de la violencia, generada por el conflicto armado, exige de las autoridades públicas una mayor y mejor diligencia en la protección de los derechos de los colombianos.

Esta situación de riesgo permanente tiene en la actualidad un alcance general, estando expuestos a él todas las personas residentes en el país, en especial, quienes prestan determinados servicios públicos como el de educación por cuenta del Estado. Como consecuencia de este riesgo que a nivel nacional están sufriendo los docentes debido al conflicto armado que se desarrolla en los lugares donde laboran, el Gobierno expidió el Decreto 1645 de 1992, a través del cual se

⁴ “Teniendo en cuenta que la finalidad de la acción es proteger *efectivamente* los derechos fundamentales, la amenaza debe verse como resultado de la concurrencia de un conjunto de circunstancias frente a las cuales las autoridades estatales tienen un deber de protección, y no como resultado directo de una acción imputable a la guerrilla. Como se dijo anteriormente, la obligación del juez no está encaminada a establecer una responsabilidad subjetiva, sino a garantizar la eficacia de los derechos fundamentales, en estos casos, **en lo que respecta al incumplimiento de las obligaciones constitucionales de protección por parte de otras autoridades estatales.**” (negrilla del texto) Sentencia, T-1206 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁵ Sentencias T-362 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y T-981 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda).

adoptan medidas especiales para proteger la vida de los docentes que prestan el servicio público de educación a nivel estatal. Para tales efectos, el art. 2º del decreto en mención establece la creación de *“un Comité Especial en cada Departamento y en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, para que estudie, evalúe y resuelva los casos que sobre amenazas a la vida e integridad personal, se presenten contra el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos del orden nacional y nacionalizado”*. Las demás disposiciones del decreto regulan el procedimiento a seguir ante dichos comités, sobre las cuales se hará referencia en el desarrollo de esta providencia.

Ahora bien, para tomar una decisión en el caso concreto es fundamental tener en cuenta cuál es la situación de orden público existente en el lugar donde tuvo ocurrencia la presunta amenaza, juicio que realizará esta Sala en el momento de apreciar las pruebas para determinar su inminencia.

9. Prevalencia del interés general y deber de asumir ciertas cargas públicas

La situación descrita anteriormente genera, por consiguiente, una tensión entre la obligación estatal de proteger el derecho a la vida de los docentes y la prevalencia del interés general de mantener la continuidad de la prestación del servicio público de educación, junto con el deber ciudadano de asumir las cargas públicas causadas por la violencia nacional. Ante esta situación se pregunta la Sala ¿si pueden las autoridades estatales abstenerse de proteger a un docente por considerar que, al laborar en zonas de conflicto, tiene el deber de asumir cierto nivel de riesgo en virtud del servicio público de educación?

De acuerdo al deber de solidaridad establecido en el numeral 2º del art. 95 de la Carta Política, los ciudadanos deben asumir las cargas públicas inherentes a la convivencia en sociedad⁶ y a la prestación de los servicios públicos; siendo cierto lo anterior tanto para los que se benefician de dichos servicios,⁷ como para las personas encargadas de su prestación, es decir, los servidores públicos. Acerca de las cargas que deben asumir estos últimos, ha sido establecido por la jurisprudencia constitucional que para poder desarrollar las diferentes actividades estatales se requiere que soporten un mayor nivel de cargas. Ello, por cuanto no puede generalizarse que debido a los riesgos inherentes que contra la vida y la integridad física existen en determinados lugares, la prestación de los servicios públicos se vea interrumpida.⁸ La carga a soportar es aún mayor en tratándose de funcionarios cuya función es la instrucción de procesos penales, de los agentes de seguridad o incluso, de los miembros de la Fuerza Pública.⁹

⁶ *“(…)la convivencia en sociedad implica que las personas se expongan a determinadas contingencias. La presencia de tales contingencias, sin embargo, por sí misma no hace que las personas sean merecedoras de una protección especial por parte del juez de tutela.”* Sentencia T-1206 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷ En varias ocasiones se ha reiterado la obligación que tienen los sectores vecinos a las estaciones de policía de asumir el riesgo generado por su presencia en dicha zona, la cual es estratégicamente ubicada en dicho lugar para garantizar el interés general de una mayor protección a la población. Sentencias T-102 de 1993 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), T-139 de 1993 (M.P. Jorge Arango Mejía), T-1206 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

⁸ Sentencias T-383 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y T-1206 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

⁹ Sentencia T-160 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz.

Para el caso concreto, el conflicto descrito entre la protección del derecho a la vida y el deber de asumir las cargas públicas en aras de garantizar la finalidad social de la prestación de un servicio público, surge a raíz de la labor de docente que desempeñan las accionantes. Como se afirmó en la Sentencia T-383 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, el traslado de un docente afecta el derecho a la educación de los asistentes a las escuelas, razón por la cual, el hecho de desempeñar esta labor en una zona de alta conflictividad no implica la existencia de una amenaza individualizada que genera un peligro inminente. Por lo tanto, no constituye un motivo suficiente para desintegrar la estructura educativa de una localidad del territorio nacional. Se dijo entonces en la citada Sentencia:

“Constituye una finalidad del Estado social de derecho garantizar que la cobertura del servicio público de educación de los niños tenga un alcance total sin que se pueda disminuir por el supuesto riesgo que presenta un determinado lugar. Considerar que el traslado es procedente ante la simple evocación de un riesgo posible, sin que exista una prueba fehaciente de su inminencia, llevaría a la imposibilidad de que los niños recibieran este servicio. Esta circunstancia de inseguridad fácilmente podría alegarse por todos los docentes que prestando sus servicios en sectores rurales o urbanos de riesgo, se encuentran en igualdad de condiciones, lo que paralizaría la prestación del servicio.”(Sentencia T-383 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil)

Por lo tanto, el Estado también tiene la obligación de garantizar el servicio de educación a todas las poblaciones, siendo este otro factor que debe tener en cuenta el funcionario competente (autoridad administrativa o judicial) para ordenar la medida de protección más adecuada.

De esta manera, el principio general es que el riesgo potencial que están obligados a soportar los docentes, debe ceder ante la prevalencia del interés general de prestar el servicio público de educación, en aquellas zonas donde se asientan los grupos armados al margen de la ley, en la medida en que el riesgo sea generalizado.¹⁰ Esta regla tiene una excepción, pues cuando el riesgo supera estos límites generales y el docente está frente a una amenaza grave e inminente, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurar su integridad.

En relación a esta situación de carácter excepcional, la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente:

“(…), el deber de solidaridad no comporta la obligación de los particulares de asumir indiscriminadamente cualquier tipo de riesgo que comporte una amenaza para sus derechos, pues ello significaría que el Estado está abdicando de su función de garantizar la eficacia de tales derechos y equivaldría a afirmar

¹⁰ Sentencia de la Corte Constitucional, T-1206 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

que es imposible controlar las medidas administrativas por la sola legitimidad de las finalidades que persiguen.”

(...)

Las cargas que la administración puede imponer a los particulares en virtud de la prevalencia del interés general son exigibles en cuanto el interés particular sacrificado no sea susceptible de armonizarse con las necesidades del servicio. A pesar de que los particulares deben asumir ciertas cargas, necesarias para la adecuada prestación de todo servicio público, el Estado está obligado a minimizar los riesgos inherentes, de tal modo que no someta a las personas a cargas innecesariamente gravosas. Esto resulta particularmente cierto en los casos en que el riesgo recae sobre la vida y la integridad física de las personas.” (Sentencia T-1206 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil)

En congruencia con lo anteriormente expuesto, se observa que el Decreto 1645 de 1992 del Ministerio de Educación autoriza la creación de Comités Especiales de Docentes Amenazados, quienes serán los encargados de conocer y evaluar los casos de aquellos docentes que se encuentren en situación de riesgo, debiendo adoptar las medidas necesarias para proteger a los que están en una situación de amenaza especial. Precisamente, el inciso 5o del art. 40 del Decreto 1645 de 1992 le asigna a los Comités Especiales la función de *“-Evaluar las solicitudes presentadas y conceptuar sobre la necesidad inmediata de traslado del docente amenazado.”*

Por lo tanto, sólo en aquellos casos donde las amenazas contra la vida de los docentes sean inminentes se considera que se supera el nivel de la carga pública que deben soportar los funcionarios, pues su derecho fundamental a la vida se encuentra en peligro, siendo procedente el amparo inmediato.¹¹

10. Criterios de apreciación de los hechos constitutivos de una amenaza para establecer la procedencia de la protección especial del Estado

La jurisprudencia ha definido que *“la amenaza es una violación potencial que se presenta como inminente y próxima.”*¹² Para determinar la procedencia de la protección especial al derecho a la vida se han establecido criterios de apreciación de los hechos que demandan la intervención del Estado con el fin de establecer si el peligro es inminente.¹³

¹¹ Sobre protección a docentes se encuentran las Sentencias T-160 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz) en la cual se concede la tutela y la Sentencia T-383 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) en la que se deniega la protección a los derechos invocados.

¹² Sentencia T-349 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹³ Aunque los hechos de que tratan las Sentencias T-981 y T-1206 de 2001 se refieren a los riesgos que corren los vecinos de las estaciones de Policía por ser probable que un ataque guerrillero sea dirigido contra estas entidades, los parámetros que se determinan para definir cuándo los ciudadanos se encuentran en una situación de amenaza que no tengan el deber jurídico de soportar, son igualmente aplicables al caso que en esta sentencia se estudia.

“Para que se determine entonces la hipótesis constitucional de la amenaza se requiere la confluencia de elementos subjetivos y objetivos o externos: el temor del sujeto que ve peligrar sus derechos fundamentales y la convalidación de dicha percepción mediante elementos objetivos externos, cuya significación es la que ofrecen las circunstancias temporales e históricas en que se desarrollan los hechos.

El criterio constitucional para evaluar la existencia de amenazas a los derechos fundamentales es racional.” (Sentencia T-439 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Por lo tanto, conforme lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, las autoridades competentes -administrativas o judiciales- encargadas de apreciar los hechos con fundamento en los cuales se solicita el amparo estatal, deben valorar racionalmente los siguientes factores objetivos y subjetivos con el fin de determinar las circunstancias del peticionario y establecer si hay lugar a la protección especial.

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

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

b) La individualidad de la amenaza: Como primer criterio objetivo se busca que la amenaza sea individualizada; para ello se requiere que haya sido dirigida contra un sujeto o un grupo determinado o determinable de personas, pudiéndose establecer que el peligro que corren es excepcional en relación con el riesgo general que debe soportar la población o el grupo o sector al cual pertenecen. Se exige esta individualización para que proceda la intervención particular del Estado, puesto que las amenazas indeterminadas deben ser asumidas por la población como parte de la convivencia en sociedad, en razón al principio de solidaridad.¹⁴

c) La situación específica del amenazado: En esta apreciación se tienen en consideración aspectos subjetivos que rodean al peticionario¹⁵, tales como el lugar

¹⁴ Sentencia T-1206 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁵ Sentencias T-981 de 2001 (M.P. José Manuel Cepeda) y T-1206 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

de residencia, la pertenencia a un partido político¹⁶, la actividad sindical¹⁷, la situación económica, la actividad profesional, la labor desempeñada como empleado de cierta entidad estatal o empresa privada, los vínculos familiares¹⁸, ciertas actuaciones realizadas¹⁹ o haberse visto involucrado en acciones adelantadas por grupos armados que actúan por fuera de la ley. La autoridad competente determinará, de acuerdo con los elementos de juicio existentes, si debido a las circunstancias específicas del solicitante, éste se encuentra expuesto a una situación de mayor vulnerabilidad y por lo tanto, sus derechos fundamentales corren un riesgo superior de ser violados en relación con el resto de la población.

d) El escenario en que se presentan las amenazas: De manera paralela a los criterios anteriores, es conveniente analizar las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se asegura que han ocurrido las amenazas.²⁰

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

e) Inminencia del peligro: La autoridad competente debe verificar la inminencia del peligro, apreciando las circunstancias generales de riesgo para determinar la probabilidad de la ocurrencia de una afectación grave de la vida y de los derechos fundamentales de la persona amenazada.. Que la amenaza sea individualizada y que se presente en una zona de presencia activa de los grupos insurgentes, aumenta la probabilidad de su ocurrencia. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la dificultad de determinar la realidad de su acaecimiento aumenta en la medida en que la vulneración depende de la actuación de terceras personas. Por lo tanto, la autoridad competente para calificar la naturaleza de la amenaza tiene que evaluar cuidadosamente los criterios anteriores, con el fin de verificar tanto su existencia real como la probabilidad de la ocurrencia de un daño grave e inminente a la persona.²¹

¹⁶ Por ejemplo, en la Sentencia T-439 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) se protege al accionante teniendo en consideración que las constantes arbitrariedades y sensaciones de amenaza respecto de su vida debido a las actuaciones desplegadas por los organismo de seguridad del Estado, tenían relación directa con el hecho de ser miembro del movimiento político Unión Patriótica.

¹⁷ En la Sentencia T-362 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) se protegió el derecho a la vida del accionante quien estaba siendo amenazado debido a su actividad sindical.

¹⁸ Tal es el caso del amparo otorgado a una enfermera que fue amenazada por las FARC en Betulia, Antioquia, luego de ser acusada de colaborar con grupos paramilitares ya que su hermano había sido asesinado presuntamente por ser miembro de las autodefensas. Sentencia T-981 de 2001. M.P. José Manuel Cepeda.

¹⁹ En la Sentencia T-120 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) se protegieron los derechos de los accionantes porque por el hecho de haber el padre de familia prestado sus servicios profesionales como médico a una militante activa de la Unión Patriótica que se encontraba gravemente herida, los grupos al margen de la ley que operan en Urabá empezaron a amenazar a su familia.

²⁰ Sentencias T-981 de 2001(M.P. José Manuel Cepeda) y T-1206 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

²¹ Sentencia T-1206 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Por tanto, de una apreciación integral de estos factores objetivos y subjetivos -individualización de la amenaza, condiciones personales del amenazado, escenario donde ocurrió la amenaza, que ésta sea real y suponga un perjuicio inminente-, que se genera en la autoridad competente la convicción sobre la obligación de adoptar las medidas tendientes a otorgar una protección especial a quien es objeto de la amenaza.

11. Aspectos probatorios de la amenaza

Para la evaluación de la amenaza es indispensable basarse en pruebas que demuestren la veracidad de los supuestos de hecho que la sustentan, bien sea que las pruebas hayan sido aportadas por el solicitante o hayan sido obtenidas por los organismos del Estado que tienen a su cargo la investigación y el seguimiento de tales hechos (Fiscalía, Procuraduría, Defensoría del Pueblo, y las demás instituidas en las entidades territoriales para el efecto).²² La exigencia de pruebas que acrediten la amenaza es razonable, pues como se ha venido diciendo, no todas requieren de una protección especial por las autoridades estatales, sino sólo aquellas que demuestren encontrarse en una situación excepcional frente al riesgo general que debe soportar la sociedad o al grupo al cual pertenece el amenazado.

Si bien es cierto que de la formación de la convicción por parte de la autoridad pública en torno a los supuestos de hecho constitutivos del riesgo excepcional, depende la intervención directa del Estado, no puede exigirse que la carga probatoria en cabeza del amenazado sea excesiva y dispendiosa, pues se haría nugatorio el deber de protección que le compete al Estado. Para efectos de otorgar una protección especial, es suficiente que la entidad competente cuente con un mínimo de elementos de juicio que demuestren la violación potencial al derecho a la vida, para que surja su obligación de tomar las medidas necesarias tendientes a evitar la vulneración del derecho fundamental.

En cuanto a las exigencias probatorias para el caso concreto, el Decreto 1645 de 1992 –ya mencionado– se ocupa de señalar los requisitos que los docentes amenazados deben presentar para iniciar el trámite administrativo ante los Comités Especiales creados en los departamentos. Dice así:

Artículo 5° DEL PROCEDIMIENTO A SEGUIR POR EL PERSONAL QUE SE ENCUENTRE BAJO SITUACION DE AMENAZA.

El docente que no pueda seguir prestando sus servicios por razones de amenaza, deberá presentar ante la respectiva autoridad nominadora del sitio en donde ocurrieron los hechos los siguientes documentos:

1. Exposición escrita, clara y precisa, de las razones en que

²² Sentencia de la Corte Constitucional, T-981 de 2001, M.P. José Manuel Cepeda.

fundamenta su situación y la petición respectiva.

2. Copia de la denuncia bajo la gravedad de juramento formulada ante el juez competente.

3. Copia del aviso ante la Procuraduría Regional o Nacional.

4. Pruebas de la situación de amenaza.

5. Certificación del Rector o Jefe de la dependencia en donde se indique el último día que prestó servicio.

(...)

Se observa, que el numeral 4o de la norma antes citada otorga cierta libertad probatoria para demostrar la ocurrencia de las amenazas alegadas; por su parte, los demás numerales de la disposición transcrita establecen la presentación de documentos que demuestren el cumplimiento de los trámites pertinentes en casos de amenaza y la calidad de docente del peticionario, sin ser ellas pruebas de la amenaza en sí. Por lo cual, para probar los supuestos de hecho constitutivos de la amenaza, los maestros podrán utilizar cualquiera de los medios de prueba existentes.

Según lo expuesto en el numeral 8º de las consideraciones de esta sentencia, es necesario que en el acervo probatorio se acredite:

- a) Que la amenaza es real y no hipotética.
- b) Que los peticionarios son los destinatarios directos de esa amenaza, para efectos de su individualización. En este punto es indispensable resaltar, que la norma pertinente no exige como requisito para la procedencia de la protección, que el motivo de la amenaza deba estar relacionado con la labor de docente del peticionario o que la amenaza se lleve a cabo en el lugar donde desempeña su labor. Según se desprende de la norma, los docentes del país pueden solicitar su reubicación en razón al peligro que corren sus vidas, independientemente de que el motivo de la persecución sea o no su condición de docentes.
- c) Que las amenazas obedecen a una situación especial en razón al lugar donde habitan, la labor que desempeñan o su parentesco con cierta persona, estableciendo y demostrando con claridad -a través de las pruebas conducentes- dicha situación.
- d) Para complementar y darle más consistencia a la situación de peligro planteada, conviene demostrar que la situación de orden público en la región contribuye a considerar que el cumplimiento de la amenaza es muy probable.

- e) La inminencia del peligro en relación con la probabilidad de ocurrencia de la violación al derecho fundamental a la vida.

Sin embargo, es necesario aclarar, que el hecho de que el peticionario no aporte las pruebas suficientes con base en las cuales se pueda tomar una decisión, no exime a las autoridades competentes de iniciar las investigaciones pertinentes sobre los hechos denunciados ante ellos. En cumplimiento del mandato contenido en el art. 2° de la Constitución, siendo insuficientes las pruebas aportadas con la solicitud, es indispensable el movimiento del aparato estatal con el objetivo de recoger las pruebas conducentes para el pleno convencimiento de la autoridad respecto de la situación ante ella planteada.

12. El caso concreto

10.1. De conformidad con las consideraciones expuestas, entra la Corte a establecer la procedencia del amparo constitucional solicitado por las accionantes.

a) Realidad de la amenaza

La existencia de las amenazas han sido acreditadas a través de las siguientes pruebas documentales: Denuncia penal ante la Fiscalía Seccional de Valledupar el día 22 de junio de 2001 (fls. 48-50), diligencia de ratificación y ampliación de denuncia ante la Procuraduría Seccional de Valledupar el día 22 de junio de 2001 (fls. 51-53) y la comunicación presuntamente emitida por “Jacobo C” del Frente 49 de las FARC (fls. 18).

b) La individualidad de la amenaza

Evaluadas en conjunto las pruebas documentales que acreditan la existencia de un amenaza, existen elementos de juicio para considerar individualizado el riesgo que corren este grupo de maestros frente a los demás profesores del municipio.

En primer lugar, son ellos quienes fueron directamente amenazados en el retén efectuado por las FARC el 8 de mayo de 2002; en segundo lugar, se encuentran dentro de la categorización “*los profesores que viajan*” (fl. 13) manifestada en el comunicado emitido presuntamente por las FARC; en tercer lugar, si bien una de ellas recibió una llamada por teléfono el 1° de junio de 2001, se indicó que la amenaza se extendía también a sus otros compañeros con los que viajaba; por último, coincide en que el primer contacto que todos tuvieron con el frente guerrillero ocurrió el 4 de mayo de 2001 cuando los insurgentes pidieron prestado el vehículo en el que viajaban.

Tiene sentido pensar que fue en este primer encuentro en el que los guerrilleros identificaron a los docentes y que desde entonces los han venido amenazando, identificándolos como el grupo de maestros que requieren trasladarse diariamente del municipio de Manaure al Municipio de la Paz para desempeñar su labor.

Para efectos de establecer la particularidad de la amenaza en el caso concreto de las accionantes, es indiferente que las amenazas recibidas tengan fundamento en el vehículo de propiedad del profesor Nefer Quintero, en el traslado de las docentes, o en cualquier otra motivación, pues los hechos conducen a pensar que tanto él (como propietario del vehículo) como las accionantes (quienes lo ocupan diariamente para viajar a su lugar de trabajo) han sido los destinatarios directos de las diversas amenazas.

c) La situación específica de las amenazadas

La calidad de docentes de las accionantes ha sido demostrada a través de los certificados expedidos por el Director de Núcleo Educativo del Municipio de la Paz –Cesar-, en donde además se dejó constancia que desempeñaban sus labores en el corregimiento de San José de Oriente (fls. 42, 44-47). Siendo residentes del municipio de Manaure, las primeras amenazas ocurrieron tanto en el corregimiento de San José de Oriente como en el trayecto entre su lugar de residencia y el sitio de trabajo.

Sin embargo, según manifiestan las accionantes, el fundamento de las amenazas no es su labor educativa en sí, las atribuyen a sus relaciones de parentesco o amistad con personas que trabajan en la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- y la Fiscalía General de la Nación. En efecto, en la comunicación presuntamente enviada por “Jacobo” del frente 49 de las FARC, se menciona que el motivo de la reunión es discutir sobre “*su conspiración con elementos de la ley*” (fl. 13) y, en la acción de tutela, las accionantes manifestaron que estando en el retén guerrillero, se les cuestionó su amistad con personas que el grupo insurgente no identificó.(fl. 58)

No obstante, también es factible que las amenazas tengan como fundamento el que las accionantes se hayan visto involucradas en alguna acción del grupo insurgente al trabajar en el corregimiento de San José de Oriente o durante los trayectos diarios entre los municipios de Manaure y la Paz .

Por lo anterior, el motivo de las FARC para amenazar la vida de las accionantes no resulta claro, ya que son varias las circunstancias subjetivas que pueden determinar el móvil para atentar contra sus vidas, tales como el lugar donde desempeñan su labor, sus vínculos familiares y de amistad o el haberse visto inmersas en acciones adelantadas por el grupo insurgente en razón al traslado diario a su sitio de trabajo.

d) El escenario en que se presentan las amenazas

En relación con el escenario en el cual se llevaron a cabo las amenazas, aparece demostrada la presencia de grupos armados al margen de la ley en los municipios de la Paz y Manaure en el Cesar. Fuera de las afirmaciones de las demandantes acerca de la presencia de grupos insurgentes en dichos municipios, las cuales se respaldan con vales en donde consta el pago de peajes presumiblemente a las FARC (fl. 1-12) y la presunta comunicación emitida por “Jacobo” del Frente 49

de las FARC (fl. 13), se encuentra la certificación expedida por el Ministerio de Defensa Nacional donde se deja constancia de la presencia activa del frente 41 de las FARC en los municipios de la referencia (fl. 194). Aún cuando las accionantes han alegado durante todo el proceso que las amenazas provienen del frente 49 de las FARC, el hecho de que el Ministerio de la Defensa haya reconocido que un frente activo de las FARC milita en dicha zona, es prueba suficiente para corroborar la difícil situación de orden público que vive el municipio.

e) Inminencia del peligro

Como consecuencia de la apreciación de los hechos constitutivos de las amenazas, es claro para esta Sala de Revisión que las docentes se encuentran en un estado de peligro inminente. La presencia activa de un frente guerrillero en el municipio donde trabajan y la identificación como destinatarias directas de las amenazas, son elementos de juicio suficientes para considerar que el derecho fundamental de las accionantes se encuentra en serio peligro, siendo potencialmente probable que el grupo insurgente vulnere sus vidas. Además de la presencia constante de las FARC en el municipio donde trabajan, las circunstancias de riesgo a las cuales están expuestas han demostrado ser superiores a las de los demás residentes del lugar y de los otros docentes que laboran en la zona, en razón a las amenazas directas que han recibido. Por ello, el acaecimiento del perjuicio es considerado inminente.

De conformidad con las consideraciones expuestas, junto con la apreciación integral de los criterios y supuestos fácticos anteriores, la Sala de Revisión considera que el derecho a la vida de las accionantes se encuentra especialmente amenazado y por lo tanto, deben ser protegidas de manera especial por las autoridades estatales.

10.2. Como se ha venido argumentando, el carácter de docentes de las accionantes tiene especial relevancia para la determinación de una decisión en el caso concreto. Según ello, aún cuando debido a la labor que desempeñan no puede afirmarse que tengan la obligación de asumir el riesgo sobre su vida, tampoco puede afirmarse que no tengan el deber de asumir ciertas cargas para garantizar la prestación del servicio público de interés general que desarrollan. Sin embargo, para el caso concreto la solución a esta tensión es evidente, puesto que las amenazas ciertas e individualizadas que han sido demostradas dentro del proceso superan las cargas públicas que un docente debe soportar. Habiendo sido establecido que la amenaza contra la vida de las accionantes es especial, el Estado debe asegurar inmediatamente y de manera especial sus derechos fundamentales. Cuando el derecho a la vida de un ciudadano colombiano corre peligro de ser vulnerado, la obligación del Estado es asegurar su inviolabilidad, pues ante amenazas ciertas, individuales e inminentes es indiferente la calidad de docente y prevalece su condición de ser humano.

Ahora bien, no puede desconocerse que el Comité de Docentes Amenazados del Departamento del Cesar se pronunció sobre los mismos hechos negando la protección solicitada por las accionantes. Sin embargo, considera esta Corporación

que el examen probatorio realizado por el comité resultó ser insuficiente por los siguientes motivos:

- El comité realizó el análisis de los hechos, tomando una decisión desde la perspectiva de la labor de docentes de las accionantes, sin detenerse a considerar que deben ser protegidas, a pesar de que las amenazas sean consecuencia de su desplazamiento diario al corregimiento de San José de Oriente o de sus vínculos familiares y de amistad. Esto se desprende de la motivación del Acta No. 007 del 31 de julio de 2001 donde se da a entender que el criterio para conceder la solicitud de traslado depende de que las amenazas tengan como fundamento su condición de docentes y que éstas se lleven a cabo en el lugar de trabajo. En dicha acta se afirma que no se les debe otorgar la calidad de amenazadas porque *“en ningún momento los docentes han dicho que tienen problemas con la comunidad, las amenazas son productos de sus viajes diarios a sus sitios de trabajo y les han manifestado que son ‘colaboradores de la guerrilla’”* (palabras del Licenciado Cesar Quevedo Morales, Representante de Aducesar, fl. 19), Igualmente se afirma que *“donde laboran no tienen problemas”* (palabras del Doctor Aramendiz, fl. 20). La Sala de Revisión no comparte este criterio y reitera que la obligación de las autoridades estatales consiste en proteger los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, por el hecho de ser personas y residir en el país.
- En las motivaciones de las Actas no aparece que los integrantes del Comité hubieren evaluado todos los elementos de juicio allegados para tomar una decisión sobre la protección del derecho a la vida de las accionantes. De ellas se desprende que el Comité desconoció la existencia de la denuncia penal y se abstuvo de solicitar los resultados de la investigación que debía estar adelantando la Fiscalía Seccional de Valledupar. El Comité se limitó a manifestar que los docentes no se encontraban amenazados, con fundamento en los conceptos proferidos por el Alcalde del municipio de la Paz, Cesar, el Personero y el Director de Núcleo, organismos cuya competencia no es la de investigar los hechos constitutivos de las amenazas. Aún cuando el Decreto 1645 de 1992 no establece dentro de las facultades del Comité el de investigar, es deber de la administración actuar con diligencia, celeridad y eficacia solicitando la colaboración de los organismos encargados de esclarecer las denuncias interpuestas y tomar todas las medidas que estén a su alcance para proteger efectivamente al peticionario que no se encuentra en condiciones de atender sus funciones en el lugar asignado, porque su vida se halla en grave peligro. Cuando está de por medio el derecho a la vida de una persona, la apreciación de los hechos debe ser cuidadosa y se debe procurar obtener la mayor información posible para tomar la decisión mas adecuada.
- Por último, constituye un hecho indicativo de la insuficiencia de las Actas proferidas por el Comité el 31 de julio y el 25 de septiembre de 2001, la circunstancia de que luego de iniciada una nueva evaluación de la situación, en cumplimiento de lo ordenado por la Sección Primera del Consejo de Estado, el

Comité de Docentes Amenazados se vio precisado a disponer el traslado transitorio de las peticionarias.

De acuerdo con lo expuesto, esta Sala encuentra que sobre las accionantes de la presente tutela existe una amenaza real y directa que exige del juez constitucional adoptar las medidas necesarias para que se les brinde una protección especial como es, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1645 de 1992, su traslado con carácter definitivo a un lugar del país donde sus vidas no corran peligro. Por lo tanto, en aras de proteger sus derechos fundamentales a la vida y a la igualdad, esta Sala le ordenará a la Secretaría de Educación del Cesar y al Comité de Docentes Amenazados del mismo departamento, que se certifique la situación de amenaza ante la cual se encuentran las docentes, y se mantenga con carácter definitivo el traslado que en forma transitoria se había reconocido a las accionantes a un municipio donde sus derechos fundamentales no se encuentren en peligro de ser vulnerados conforme al procedimiento establecido en el Decreto 1645 de 1992.

RESUELVE:

Primero: REVOCAR las decisiones proferidas por el Tribunal Administrativo del Cesar y por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, mediante las cuales se negó el amparo de tutela invocado y **TUTELAR** los derechos de Nelly del Carmen Ramírez Reyes, Dianis María María Becerra Castilla, Maritza mercado Alvarez y Romelia Sánchez Sánchez a la vida y a la igualdad.

Segundo: ORDENAR a la Secretaría de Educación del Departamento del Cesar y al Comité de Docentes Amenazados del mismo departamento, que dentro del término de cuarenta y ocho horas (48) contadas a partir de la notificación del fallo, certifique la situación de amenaza ante la cual se encuentran las señoras Nelly del Carmen Ramírez Reyes, Dianis María María Becerra Castilla, Maritza mercado Alvarez y Romelia Sánchez Sánchez y se les reubique de manera permanente en un lugar donde se les permita continuar con el ejercicio de su profesión como docente en condiciones de seguridad.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General