

Sentencia T-339/10

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Concepto

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Niveles de riesgo

De acuerdo a la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad personal sólo se puede invocar cuando su titular está sometido a un riesgo extraordinario. Cuando se está en presencia de un riesgo extremo que amenace la vida o la integridad personal, el individuo podrá exigir que las autoridades le brinden protección especial en virtud de sus derechos a la vida y a la integridad personal. Por el contrario, cuando la persona está sometida a un riesgo ordinario, en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas, esta deberá asumirlo y no podrá exigirle al Estado medidas concretas de protección.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Precisión de la escala de riesgos y amenazas/DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Diferencia entre amenaza y riesgo

Cuando la jurisprudencia de esta Corporación antes reseñada, se refiere a los tipos de riesgo que conducen a otorgar protección por parte del Estado (riesgo extraordinario y riesgo extremo), se refiere con más exactitud al concepto de amenaza pues no es suficiente con que exista una contingencia de un posible daño sino que debe haber alguna manifestación, alguna señal, que haga suponer que la integridad de la persona corre peligro. De esta manera, no se debe hablar únicamente de escala de riesgos sino de escala de riesgos y amenazas pues los dos primeros niveles de la escala se refieren al concepto de riesgo en la medida en la que, en estos niveles, existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se produzca. En cambio, en los dos últimos niveles de la escala, ya no existe un riesgo únicamente sino que existe una amenaza en la medida en la que existen hechos reales que, por su sola existencia, implican la alteración del uso pacífico del derecho atacado y hacen suponer que la integridad de la persona corre peligro. En este mismo sentido, para la Sala resulta claro que, desde un punto de vista terminológico, es impreciso hablar de riesgo consumado, pues una vez consumado un daño, no puede hablarse de riesgo. Por este motivo, la Sala reemplazara dicha expresión por daño consumado.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Opera para proteger a las personas de aquellas situaciones que se ubican en el nivel de riesgos extraordinarios, que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar

La Sala advierte que las personas que están sometidas a un riesgo ordinario no pueden exigir medidas de protección especial por parte del Estado, no en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas, sino debido a que en ese nivel, en realidad no se presenta una violación del derecho a la seguridad personal. En efecto, teniendo en cuenta que el derecho a la seguridad personal es aquel que faculta a las personas para recibir

protección adecuada por parte de las autoridades públicas, en aquellos casos en los cuales están expuestas a amenazas que no tienen el deber jurídico de soportar, en el nivel de riesgo, por el contrario, el derecho a la seguridad de la persona no se ve afectado y, por eso, su protección no se puede exigir.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Escala de riesgos y amenazas aplicable a los casos en que se solicita protección especial por parte del Estado

La Sala, retomando el análisis de la sentencia T-719 de 2003, busca precisar conceptualmente los alcances de la misma indicando que, para determinar cuándo una persona tiene derecho a recibir protección especial por parte del Estado, se debe recurrir a la escala de riesgos y amenazas. Según esta escala, cuando la persona está sometida a un nivel de riesgo, no se presenta violación alguna del derecho a la seguridad personal pues los riesgos, que se derivan de la existencia humana y de la vida en sociedad, deben ser soportados por todas las personas. Por el contrario, cuando la persona está sometida a una amenaza, se presenta la alteración del uso pacífico del derecho a la seguridad personal, en el nivel de amenaza ordinaria, y de los derechos a la vida y a la integridad personal, en el nivel de amenaza extrema. De allí que, la persona tenga el derecho de exigirle al Estado que le ofrezca medidas especiales de protección, como ocurre, según se ha anotado, cuando ya se lesionó el derecho a la integridad personal.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-El demandante debe probar al menos sumariamente hechos que demuestren o permiten deducir que se encuentra expuesto a una amenaza

Para exigir la protección del derecho a la seguridad personal, el actor debe probar, al menos sumariamente, los hechos que demuestran o permiten deducir que se encuentra expuesto a una amenaza. En esta medida, debe acreditar: a) la naturaleza e intensidad de la amenaza respecto de la cual se pide protección y; b) que se encuentra en una situación de vulnerabilidad o especial exposición a la materialización del inicio del daño consumado. Respecto a este último punto, se hace necesario advertir que este derecho adquiere especial importancia en el caso de ciertos sujetos que, dada su condición o su contexto, deben recibir especial protección constitucional en la medida en que están expuestas a amenazas de una intensidad tal que es altamente factible que éstas se materialicen. Dentro de estos sujetos se encuentran los reinsertados, pues se trata de un grupo de personas que está en una situación de especial vulnerabilidad debido su posición en el conflicto interno y en el contexto político. También pueden hacer parte de estos sujetos los defensores de derechos humanos, pues el Estado tiene frente a ellos un deber de especial protección debido al clima generalizado de intolerancia y violencia al que son sometidos por dedicarse a la promoción de las garantías y derechos básicos del ser humano.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-El Estado tiene la obligación de adoptar las medidas de protección necesarias para proteger a aquellos individuos que se encuentran sometidos a un nivel de amenaza

Derecho fundamental a la seguridad personal, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas de protección necesarias para proteger a aquellos individuos que se encuentran sometidos a un nivel de amenaza. En todo caso, cuando el peticionario exige la protección de este derecho, deber demostrar, al menos sumariamente, los hechos que demuestran o permiten deducir que se encuentra sometido a una amenaza, siempre teniendo en cuenta que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha detectado ciertos grupos de especial protección que, dada su condición o su contexto, históricamente han estado más factiblemente expuestos a amenazas. Por último, en virtud del derecho a la seguridad personal, las autoridades tienen el deber de prestar medidas de protección individual a las personas que están sometidas a una amenaza aunque no exista una norma concreta que las obligue pues los derechos fundamentales son vinculantes y la Constitución tiene fuerza normativa directa.

OBLIGACION DEL ESTADO DE DARLE PROTECCION ESPECIAL A UNA PERSONA-Alcance de Acta de punto final

De acuerdo a la jurisprudencia de esta Corporación antes reseñada, la obligación de darle protección especial a una persona surge debido al nivel de amenaza a la que se halla sometida. En esta medida, esa obligación no puede terminarse en virtud de un acta de punto final sino cuando se demuestre que, como la persona ya no está sometida a una amenaza, ya no requiere de medidas de protección especiales. Por lo tanto, si una persona cobijada por dicha acta está sometida a una amenaza, el Estado no le puede negar protección debido a que se declaró que ya no existía ninguna obligación entre la Administración y los ex miembros de la Corriente de Renovación Socialista, pues el deber de otorgar medidas de protección especial no nace ni de los acuerdos de paz ni de las obligaciones contraídas entre las partes sino, como se vio en la primera parte de esta sentencia, del deber constitucional, en cabeza de las autoridades, de proteger la vida, la integridad y la tranquilidad de las personas, deber que, por lo demás, ni fue ni podía ser limitado por dicha Acta de Punto Final. Por este motivo, la Sala rechaza el alcance que algunas de las entidades públicas que intervinieron en este proceso, le dieron a ese Acta de Punto Final, en el sentido de suponer que con ese documento desapareció la obligación del Estado de brindarle protección especial a aquellos ex miembros de la Corriente de Renovación Socialista, independientemente de que estuvieran o no sometidos a una amenaza.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA-Responsabilidad funcional del esquema de seguridad en caso del demandante

La Sala advierte que la responsabilidad funcional de la organización del esquema de seguridad del peticionario está en cabeza del Ministerio del

Interior y de Justicia. Así, el esquema de seguridad que protege al actor fue ordenado por la Dirección de Reinserción del Ministerio del Interior. Una vez esta entidad fue liquidada, el PVRC asumió sus funciones. A su vez, la entidad encargada de dirigir el PVRC es actualmente la ACR, salvo en el tema de seguridad que es de responsabilidad exclusiva del Ministerio del Interior y de Justicia cuando se trata de reinsertados. Además, sabiendo que el Ministerio del Interior y de Justicia tiene a su cargo los vehículos destinados a los esquemas de protección ordenados por la extinta Dirección de Reinserción del Ministerio del Interior y que los gastos ocasionados por los agentes del DAS que protegen al peticionario son sufragados por dicho Ministerio, se refuerza aún más el argumento según el cual la organización del esquema de seguridad que protege al actor es de responsabilidad del Ministerio del Interior y de Justicia.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-En este caso existe duda respecto del lugar que ocupa el peticionario en la escala de riesgos y amenazas/ **DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL**-Medidas que deben ser tomadas por el Ministerio del Interior y de Justicia

La Sala estima que existe duda respecto del lugar que ocupa el peticionario en la escala de riesgos y amenazas antes estudiada. En efecto, por una parte, en virtud del principio de la buena fe, en principio, se debe creer en las afirmaciones hechas por el peticionario en el sentido de que está amenazado. Y, por otra parte, en el estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza que se le realizó al actor, no se explica porqué, a pesar de que el peticionario afirmó haber recibido amenazas, éste se encuentra en un nivel de riesgo y no de amenaza. Adicionalmente, en materia de seguridad personal, el peticionario es un sujeto de especial protección no sólo por trabajar actualmente como defensor de derechos humanos sino también por tener la calidad de reinsertado del ELN. Por estos dos motivos y, teniendo en cuenta que lo que está en juego en la presente acción de tutela es el derecho a la seguridad personal del actor, la Sala estima conveniente ordenarle al Ministerio del Interior y de Justicia que, como medida provisional, equie a los dos escoltas que protegen al peticionario de avanteles y que ponga a su disposición un automóvil que le permita desplazarse con seguridad. Dicho automóvil deberá encontrarse en buenas condiciones mecánicas y los costos de su mantenimiento, incluyendo el seguro obligatorio, deberán ser sufragados por el Ministerio del Interior y de Justicia. Estas medidas deberán tomarse hasta que el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos correspondiente, determine si el actor debe estar o no cobijado por el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, regulado por el Decreto 2816 de 2006. Así, como el peticionario obtuvo su esquema de seguridad en virtud de su condición de reinsertado en julio de 1997 pero en el escrito de tutela afirmó estar actualmente amenazado debido a su condición de defensor de derechos humanos, la Sala estima que éste deberá, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, presentar solicitud de protección ante el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia para que sea el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos correspondiente, el que

determine definitivamente si el peticionario es acreedor de medidas de protección especial debido a estar sometido a una amenaza.

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Advertencia al demandante que puede interponer otra acción de tutela

La Sala estima conveniente advertirle al actor que, en el futuro, puede interponer otra acción de tutela si surgieren nuevos hechos que supusieren una vulneración de su derecho a la seguridad personal. Por los motivos antes expuestos, la Sala procederá a revocar la providencia de única instancia que negó la tutela de los derechos invocados por el actor y, en su lugar, tutelaré el derecho a la seguridad personal del actor.

Referencia: expediente T-2446041

Acción de tutela instaurada por Luis Alberto Cabeza Espinel contra la Nación – Ministerio del Interior y de Justicia.

Magistrado Ponente
Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.

Bogotá D.C. once (11) de mayo de dos mil diez (2010)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Juan Carlos Henao Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Nacional y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de Santander en la acción de tutela instaurada por Luis Alberto Cabeza Espinel contra la Nación – Ministerio del Interior y de Justicia.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Alberto Cabeza Espinel interpuso acción de tutela contra la Nación – Ministerio del Interior y de Justicia, con el objetivo de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida y a la igualdad que habrían sido vulnerados como consecuencia de los siguientes:

1.1.- Hechos:

1. El peticionario afirma ser beneficiario del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia *“por haber sido vocero público del proceso de paz de la Corriente de Renovación Socialista y en los años posteriores (...) por [su] actividad social como defensor de derechos humanos (...), asesorando a víctimas del conflicto armado”*¹ en la Corporación Nuevo Arcoiris.

2. En este contexto, desde 1997, el peticionario ha sido protegido por un esquema de seguridad consistente en: a) un conductor escolta de la Policía Nacional armado con una pistola 9 mm.; b) un agente escolta del DAS armado con una pistola 9 mm.; c) una camioneta Nissan modelo 1994.

3. El actor considera que el Ministerio del Interior y de Justicia le está violando sus derechos a la vida y a la igualdad pues su esquema de seguridad no funciona de manera óptima. Así, afirma que, por un lado, la camioneta que le fue asignada se encuentra inmovilizada en los parqueaderos de la Policía Nacional por lo que desde hace tres meses *“[se] moviliza en automóviles prestados, en taxi, en moto y hasta en buses”*². Por otro lado, manifiesta que el Ministerio del Interior y de Justicia no asume el mantenimiento mecánico del vehículo ni el costo del SOAT (Seguro Obligatorio para Accidentes de Tránsito). Adicionalmente, afirma que *“en la actualidad el esquema no tiene asignados ni radios, ni avanteles, ni celulares, lo que significa que estamos incomunicados”*³.

4. Por estos motivos, solicita que se fortalezca su esquema de seguridad asignándole un vehículo que esté en buenas condiciones, dotando *“al equipo de protección de avanteles y/o celulares”*⁴ y asumiendo *“el mantenimiento permanente del vehículo, incluido los seguros SOAT y contra todo riesgo”*⁵.

1. 2. Intervención de las entidades demandadas

1. 2. 1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

En el auto admisorio de la acción de tutela, el juez de primera instancia ordenó a la entidad rendir un informe detallado sobre los hechos del caso.

Dentro del término legal, Alfredo José Mendoza Fortich, en calidad de Profesional Universitario de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia (en adelante DDH-MIJ), contestó la demanda informando que el peticionario no se encontraba incluido dentro del Programa de Protección de la DDH-MIJ y que, en tal medida, dicha entidad no tenía la competencia legal para modificar el esquema de seguridad del mismo.

¹ Folio 1, Cuaderno 2.

² Folio 2, Cuaderno 2.

³ Ibídem.

⁴ Folio 3, Cuaderno 2.

⁵ Ibídem.

Así, afirmó que “*el señor CABEZA ESPINEL cuenta con un esquema de seguridad implementado en razón [del acuerdo de paz suscrito entre la Corriente de Renovación Socialista y el Gobierno nacional] y no porque sea beneficiario del Programa de Protección de la DDH-MIJ*”⁶. En esta medida, manifestó que el peticionario debía dirigirse ante la Alta Consejería para la Reintegración (en adelante ACR), pues esta entidad fue creada “*para coordinar los esfuerzos del Gobierno en materia de reintegración, [y] asumió las funciones del Programa de Reincorporación a la Vida Civil*”⁷.

Adicionalmente, declaró que al actor no se le estaba violando el derecho a la vida pues “*el DAS nos allegó Estudio de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza (...) en el cual manifiesta que el Comité Técnico de la Oficina de Protección Especial (...) avaló el nivel de riesgo del señor CABEZA ESPINEL, como ORDINARIO*”⁸. En esta medida y, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, una persona que, como el peticionario, tenía un riesgo ordinario, no debía ser beneficiario de un esquema de seguridad.

Finalmente, sostuvo que en el año 2003, el Ministro del Interior, el vocero de la Corriente de Renovación Socialista y el Director Ejecutivo de la Corporación Nuevo Arcoiris, “*suscribieron un “ACTA DE PUNTO FINAL ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LA CORRIENTE DE RENOVACIÓN SOCIALISTA – CRS” en la que se consigna que: “La corriente de Renovación Socialista declara al Estado Colombiano a Paz y Salvo por los siguientes conceptos:*

- *Por los compromisos nacidos de los Acuerdos de Paz.*
(...)
- *Por todas las obligaciones pendientes entre las partes, aunque no hubieren sido explícitamente relacionadas en esta Acta de punto final*”⁹.

Teniendo en cuenta el contenido de dicha acta, afirmó que “*los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional, entre ellos los de implementación de esquemas de seguridad a ciertas personas desmovilizadas, fueron finalizados con esta Acta*”¹⁰.

1.2.2. Intervención de la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de las personas y Grupos Alzados en Armas (en adelante ACR).

Mediante auto de 11 de diciembre de 2009, el Magistrado sustanciador ordenó vincular al presente proceso a la ACR.

Dentro del término legal, María Carolina Rojas Charry, en su condición de apoderada del Presidente de la República y del Departamento Administrativo

⁶ Folio 26, Cuaderno 2.

⁷ Folio 28, Cuaderno 2.

⁸ Folio 27, Cuaderno 2.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Folio 28, Cuaderno 2.

de la Presidencia de la República, contestó la demanda señalando que la ACR “no tiene antecedentes del proceso de desmovilización y reinserción del accionante y no tiene la competencia ni la legitimación en la causa para pronunciarse acerca de los hechos y pretensiones en que se fundamentó la acción de tutela interpuesta por el señor Luis Alberto Cabeza Espinel, toda vez que la competencia funcional de lo peticionado por éste se encuentra en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia”¹¹.

Así, la ACR ofrece beneficios dirigidos únicamente a las personas desmovilizadas a partir del 23 de enero de 2003 y el accionante se desmovilizó en el año 1994.

Por último, manifestó que, de acuerdo a lo establecido en los Decretos 3043 de 2006 y 128 de 2003, la ACR adelanta “una labor de información a las entidades encargadas de brindar la protección y seguridad a los participantes del Programa de Reintegración”¹² y, en esta medida, “no tiene dentro de sus funciones la de establecer esquemas de seguridad a favor de persona alguna”¹³, pues son el Ministerio de Defensa Nacional o el Ministerio del Interior, los encargados de ofrecer, a través del DAS y la Policía Nacional, las medidas necesarias para brindarle seguridad a los desmovilizados.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

2.1.- Mediante sentencia proferida el día 15 de septiembre de 2009, el Tribunal Administrativo de Santander, negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por el peticionario al considerar, en primer lugar, que el accionante no allegó prueba alguna que indicara “el nivel de riesgo que se le determinó, las medidas de protección que se recomendaron para el caso, y la duración de las mismas, ni tampoco [indicó] cuál dependencia u oficina específicamente [era] la responsable de implementar tales medidas de protección”¹⁴. De tal suerte, no se tenía certeza sobre el nivel de riesgo que podía generarle al peticionario el hecho de no contar con un vehículo para movilizarse.

Adicionalmente, estimó que, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el caso concreto no existía una vulneración de los derechos invocados por el peticionario puesto que, según la información suministrada por el DAS, el peticionario presentaba un nivel de riesgo catalogado como ordinario, con lo cual no debía ser beneficiario de un esquema de seguridad.

Esta providencia no fue impugnada por el peticionario.

III. ACTUACIÓN SURTIDA ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

¹¹ Folio 34, Cuaderno 1.

¹² Ibídem.

¹³ Ibídem.

¹⁴ Folio 38, Cuaderno 2.

Mediante auto de once (11) de diciembre de dos mil nueve (2009), proferido por el magistrado sustanciador, se dispuso que:

“Primero: Por la Secretaría General de esta Corporación, se oficie al Departamento Administrativo de Seguridad (D.A.S.) ubicado en la Cra. 28 No. 17 A - 04 Paloquemao (Bogotá D.C.) para que, en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, allegue a este Despacho el Estudio de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza que se le realizó al peticionario e informe cuál es el nivel de riesgo al que este está sometido”¹⁵.

Dentro del término legal, el DAS allegó a este Despacho el estudio del nivel de riesgo y grado de amenaza realizado al peticionario el día 22 de septiembre de 2009 por esa entidad.

Debido a que, según el artículo 21 de la Ley 1288 de 2009¹⁶, que regula las actividades de inteligencia y contrainteligencia que realiza el Estado, los informes sobre el nivel de riesgo y grado de amenaza son reservados, la Sala se remitirá al texto que se encuentra en el expediente y sólo presentará los lineamientos generales que de dicho informe sean necesarios para la solución del caso concreto.

En esta medida, la Sala se limita a decir que en el estudio que se le realizó al peticionario, se valoró que está sometido a un riesgo ordinario que tiene el deber jurídico de soportar.

Por otra parte, mediante auto de 16 de febrero de 2010, el magistrado sustanciador resolvió:

“Primero: Por la Secretaría General de esta Corporación, se oficie al Departamento Administrativo de Seguridad (D.A.S.) ubicado en la Cra. 28 No. 17 A - 04 Paloquemao (Bogotá D.C.) para que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente auto, responda las siguientes preguntas:

- 1. ¿A qué programa de protección pertenece en la actualidad el peticionario? ¿Siempre ha pertenecido a dicho programa?*
- 2. ¿Cuál es la entidad encargada de administrar dicho*

¹⁵ Folio 10, Cuaderno 1.

¹⁶ “ARTÍCULO 21. RESERVA. Por la naturaleza de las funciones que cumplen los organismos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia, sus documentos, información y elementos técnicos estarán amparados por la reserva legal por un término máximo de 40 años y tendrán carácter de información reservada según el grado de clasificación que les corresponda en cada caso. PARÁGRAFO. El servidor público que decida ampararse en la reserva para no suministrar una información debe hacerlo motivando por escrito la razonabilidad y proporcionalidad de su decisión y fundándola en esta disposición legal. En cualquier caso, frente a tales decisiones procederán los recursos y acciones legales y constitucionales del caso”.

- programa?*
3. *¿Cuál entidad dio la orden de organizar el esquema de seguridad para proteger al peticionario? ¿Dicha entidad todavía existe? De responder negativamente a esta pregunta ¿Esta entidad se encontraba adscrita, vinculada o hacía parte de alguna otra dependencia u órgano del Estado? ¿Cuál entidad asumió sus funciones?*
 4. *¿Cuál entidad aporta en la actualidad los recursos necesarios para sufragar los gastos ocasionados por el esquema de seguridad que protege al peticionario?*
 5. *¿El peticionario perteneció al Programa de Reincorporación a la Vida Civil?*
 6. *¿Cuál entidad asumió los esquemas de seguridad del Programa de Reincorporación a la Vida Civil?*
 7. *¿Cuál es el procedimiento administrativo que se debe seguir para otorgar y suprimir los beneficios derivados de los programas de protección a cargo del Estado Colombiano? Anexe las normas que regulan dicho procedimiento.*
 8. *¿Qué recursos existen para controvertir el estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza?*
 9. *¿Qué recursos existen para controvertir las recomendaciones sobre las medidas de protección que hace el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER)? (Artículo 15 del Decreto 2816 de 2006).*
 10. *¿Cuáles fueron las recomendaciones sobre las medidas de protección que hizo el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER) en el caso del peticionario?*
 11. *¿Dichas recomendaciones se le notificaron al actor, de conformidad con lo establecido en numeral 4 del artículo 20 del Decreto 2816? ”¹⁷*

Segundo: *Por la Secretaría General de esta Corporación, se oficie a la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas de la Presidencia de la República, ubicada en la Cll 7 No. 6 – 54 (Primer Piso – Departamento Administrativo – Bogotá D.C) para que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente auto, responda las siguientes preguntas:*

1. *¿A qué programa de protección pertenece en la actualidad el peticionario? ¿Siempre ha pertenecido a dicho programa?*
2. *¿Cuál es la entidad encargada de administrar dicho*

¹⁷ Folio 43, Cuaderno 1.

- programa?*
3. *¿Cuál entidad dio la orden de organizar el esquema de seguridad para proteger al peticionario? ¿Dicha entidad todavía existe? De responder negativamente a esta pregunta ¿Esta entidad se encontraba adscrita, vinculada o hacía parte de alguna otra dependencia u órgano del Estado? ¿Cuál entidad asumió sus funciones?*
 4. *¿Cuál entidad aporta en la actualidad los recursos necesarios para sufragar los gastos ocasionados por el esquema de seguridad que protege al peticionario?*
 5. *¿El peticionario perteneció al Programa de Reincorporación a la Vida Civil?*
 6. *¿Cuál entidad asumió los esquemas de seguridad del Programa de Reincorporación a la Vida Civil?*
 7. *¿Cuál es el procedimiento administrativo que se debe seguir para otorgar y suprimir los beneficios derivados de los programas de protección a cargo del Estado Colombiano? Anexe las normas que regulan dicho procedimiento.*
 8. *¿Qué recursos existen para controvertir el estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza?*
 9. *¿Qué recursos existen para controvertir las recomendaciones sobre las medidas de protección que hace el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER)? (Artículo 15 del Decreto 2816 de 2006).*
 10. *¿Cuáles fueron las recomendaciones sobre las medidas de protección que hizo el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER) en el caso del peticionario?*
 11. *¿Dichas recomendaciones se le notificaron al actor, de conformidad con lo establecido en numeral 4 del artículo 20 del Decreto 2816?*
 12. *En respuesta a la acción de tutela de la referencia, el Ministerio del Interior y de Justicia afirmó que la ACR “asumió las funciones del Programa de Reincorporación a la Vida Civil, que hacía parte del Ministerio del Interior y de Justicia, por lo que es ante la ACR, a la que se debe dirigir el accionante”. ¿Qué tiene que decir al respecto de esta afirmación? Se anexa copia de la respuesta a la acción de tutela.*

Tercero: *Por la Secretaría General de esta Corporación, se oficie a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, ubicada en la Cra. 8 No. 13 – 31 (piso 4 – Bogotá D.C.) para que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente auto, responda las siguientes preguntas:*

1. *¿A qué programa de protección pertenece en la actualidad*

- el peticionario? ¿Siempre ha pertenecido a dicho programa?*
2. *¿Cuál es la entidad encargada de administrar dicho programa?*
 3. *¿Cuál entidad dio la orden de organizar el esquema de seguridad para proteger al peticionario? ¿Dicha entidad todavía existe? De responder negativamente a esta pregunta ¿Dicha entidad hacía parte del Ministerio del Interior y de Justicia? ¿Cuál entidad asumió sus funciones?*
 4. *¿Cuál entidad aporta en la actualidad los recursos necesarios para sufragar los gastos ocasionados por el esquema de seguridad que protege al peticionario?*
 5. *¿El peticionario perteneció al Programa de Reincorporación a la Vida Civil?*
 6. *¿Cuál entidad asumió los esquemas de seguridad del Programa de Reincorporación a la Vida Civil?*
 7. *¿Cuál es el procedimiento administrativo que se debe seguir para otorgar y suprimir los beneficios derivados de los programas de protección a cargo del Estado Colombiano? Anexe las normas que regulan dicho procedimiento.*
 8. *¿Qué recursos existen para controvertir el estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza?*
 9. *¿Qué recursos existen para controvertir las recomendaciones sobre las medidas de protección que hace el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER)? (Artículo 15 del Decreto 2816 de 2006).*
 10. *¿Cuáles fueron las recomendaciones sobre las medidas de protección que hizo el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER) en el caso del peticionario?*
 11. *¿Dichas recomendaciones se le notificaron al actor, de conformidad con lo establecido en numeral 4 del artículo 20 del Decreto 2816?*
 12. *En respuesta a la acción de tutela de la referencia, la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas de la Presidencia de la República (ACR) afirmó que: “no tiene antecedentes del proceso de desmovilización y reinserción del accionante y no tiene la competencia ni la legitimación en la causa para pronunciarse acerca de los hechos y pretensiones en que se fundamentó la acción de tutela interpuesta por el señor Luis Alberto Cabeza Espinel, toda vez que la competencia funcional de lo peticionado por éste se encuentra en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia”. Igualmente, de acuerdo a lo establecido en los Decretos 3043 de 2006 y 128 de 2003, la ACR adelanta “una labor de información a las entidades encargadas de*

brindar la protección y seguridad a los participantes del Programa de Reintegración” y, en esta medida, “no tiene dentro de sus funciones la de establecer esquemas de seguridad a favor de persona alguna” pues es el Ministerio de Defensa Nacional o el Ministerio del Interior, los encargados de ofrecer, a través del DAS y la Policía Nacional, las medidas necesarias para brindarle seguridad a los desmovilizados. ¿Qué tiene que decir respecto a estas afirmaciones? Se anexa copia de la respuesta a la acción de tutela.

13. *¿Si el peticionario no es beneficiario del Programa de Protección de Derechos Humanos, porqué el Ministerio del Interior y de Justicia solicitó al DAS la realización del estudio de su nivel de riesgo y grado de amenaza?*

Cuarto: *Por la Secretaría General de esta Corporación, se oficie al señor Luis Alberto Cabeza Espinel, domiciliado en la Cra. 20 No. 34 – 47 Interior 3 (Bucaramanga – Santander) para que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente auto, allegue las pruebas que demuestran que tiene un riesgo y un grado de amenaza que amerite el suministro de protección por parte del Estado.*

Dentro del término legal, Oswaldo Ramos Arrendó, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del DAS, informó a este Despacho que el peticionario “*es beneficiario de medidas de protección desde el día 01 de julio de 1997 hasta la fecha como consecuencia de los acuerdos de paz [celebrados] entre el Gobierno Nacional y los miembros de la Corriente Renovación Socialista, según la Ley 104 de 1993 derogada por el artículo 131 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 (...), reglamentada por el Decreto 128 de 22 de enero de 2003 (Programa para la Reincorporación a la Vida Civil)*”¹⁸.

Adicionalmente, señaló que el actor pertenece, hoy en día, al Programa para la Reincorporación a la Vida Civil, a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia en coordinación con el Ministerio de Defensa, según lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 128 de 2003. Antes, pertenecía al Programa de reinserción del Plan Nacional de Rehabilitación de la Presidencia de la República.

Por otra parte, afirmó que los recursos necesarios para sufragar los gastos ocasionados por el esquema de seguridad que protege al peticionario son “*transferidos (al DAS) por el Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Derechos Humanos a través del Ministerio de Hacienda*”¹⁹.

A continuación, manifestó que los procedimientos administrativos que se

¹⁸ Folio 56, Cuaderno 1.

¹⁹ *Ibídem.*

deben seguir para otorgar y suprimir los beneficios derivados de los programas de protección a cargo del Estado están regulados en las siguientes normas:

- Decreto 978 de 2000 que se aplica para los dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano;
- Ley 782 de 2002, que prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997;
- Decreto 2816 de 2006, que regula el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia;
- Decreto 4200 de 2004, por el cual se crea el Programa de Protección Temporal a participantes en diálogos, negociaciones, procesos y acuerdo de paz;
- Ley 975 de 2005, que regula el tema de la reincorporación a la vida civil de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley y,
- Decreto 3570 de 2007, por medio del cual se crea el Programa de Protección para Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005.

Finalmente, respecto a los recursos jurídicos que existen para controvertir las recomendaciones sobre las medidas de protección que hace el CRER, señaló que *“a pesar de que no fueron establecidos taxativamente recursos para controvertir [dichas] recomendaciones (...), la persona puede acudir a los establecidos legalmente”*²⁰.

Por su parte, la señora María Carolina Rojas Charry, en su condición de apoderada del Presidente de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, informó a este Despacho que el actor no hace parte del Programa de Reintegración liderado por la ACR, pues dicho programa sólo se aplica a aquellas personas desmovilizadas con posterioridad al 24 de enero de 2003 (artículo 1° del Decreto 395 de 2007). Agregó además, que el peticionario no puede ser beneficiario del Programa de Reincorporación a la Vida Civil, debido a que su desmovilización se produjo como resultado de los acuerdos de paz celebrados por el Gobierno con la Corriente de Renovación Socialista en 1994. En ese orden, de conformidad con el artículo 28 del Decreto 128 de 2003, *“los beneficios establecidos en dicha normatividad no cobijarán a los desmovilizados o beneficiarios por acuerdos de paz, ni a quienes ya los hayan recibido con anterioridad a la vigencia del mismo”*²¹.

En este mismo sentido, afirmó que el día 8 de agosto de 2003, los representantes de la Corriente de Renovación Socialista suscribieron el “Acta de acuerdo de punto final” en la cual se declaró que el Estado Colombiano estaba a paz y salvo *“por todas las obligaciones pendientes entre las partes, aunque no hubieren sido explícitamente relacionadas en esta Acta de punto final”*²².

Adicionalmente, señaló que *“con fundamento en el acuerdo de paz celebrado*

²⁰ Folio 58, Cuaderno 1.

²¹ Folio 61, Cuaderno 1.

²² Folio 62, Cuaderno 1.

por el Gobierno Nacional con los representantes de la Corriente de Renovación Socialista, la Dirección General de Reinserción del Ministerio del Interior estableció algunos esquemas de seguridad a favor de desmovilizados de dicho grupo. Estos esquemas de seguridad fueron asumidos por la Dirección de Derechos Humanos al momento de entrar en vigencia del Decreto 128 y de puesta en marcha del Programa de Reincorporación a la Vida Civil”²³.

Dentro del término legal, el señor Carlos Eduardo Bernal Medina, en calidad de Profesional Especializado de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, informó a este Despacho que el peticionario hacía parte de unos esquemas de protección implementados por la extinta Dirección de Reinserción del Ministerio del Interior, pero que *“los mismos no fueron implementados en desarrollo de disposición legal alguna”²⁴*. En esta medida, advirtió que el actor no hacía parte del Programa de Reincorporación a la Vida Civil.

Señaló que la Dirección de Reinserción del Ministerio del Interior desapareció con la fusión de los Ministerios de Justicia y del Interior y que dicha entidad pertenecía al extinto Ministerio de Justicia. Sus funciones fueron asumidas por el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas, *“excluyendo el tema de seguridad, que es de responsabilidad de la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, conforme al artículo 8 del Decreto 128 de 2003”²⁵*.

En segundo lugar, afirmó que el actor *“no ha sido beneficiario de medidas de protección otorgadas por alguno de los CRER de los grupos poblacionales que cubre el programa de Protección”²⁶*, pero que el 16 de julio de 2003 *“el Programa de Reincorporación a la Vida Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas del Ministerio del Interior y de Justicia, hizo entrega a la Dirección de Derechos Humanos para su administración, los vehículos adquiridos para la protección de los desmovilizados por acuerdos de paz, que están en cabeza de la extinta Dirección General de Reinserción. Los demás componentes del esquema quedaron a cargo de los organismos de seguridad del Estado (DAS – Policía)”²⁷*.

En tercer lugar, manifestó que el Ministerio de Justicia sufragaba únicamente los gastos de los vehículos del esquema de seguridad del peticionario pues no tenía manejo sobre los demás componentes del esquema como armas, unidades de escolta, que eran administrados por el DAS y la Policía Nacional.

Finalmente, el peticionario anexó copia del concepto de estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza realizado por el DAS en el mes de septiembre de 2009, en el cual se estableció que el nivel de riesgo y grado de amenaza es

²³ *Ibídem.*

²⁴ Folio 76, Cuaderno 1.

²⁵ Folio 76, Cuaderno 1.

²⁶ Folio 75, Cuaderno 1.

²⁷ *Ibídem.*

ORDINARIO.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

4.1.- Competencia

1. Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

4.2.- Problema jurídico y esquema de resolución

1. La Sala estima que el problema jurídico planteado en el caso concreto es el siguiente: ¿vulneran las entidades demandadas el derecho fundamental a la seguridad personal al negarse a reforzar un esquema de seguridad a favor de una persona que tiene un riesgo ordinario?

2. Para resolver el caso concreto, en una primera parte, la Corte determinará el contenido y el alcance del derecho fundamental a la seguridad personal (4.3.), delimitando su concepto (4.3.1) y luego, pondrá de presente la diferencia que existe entre los conceptos de amenaza y riesgo. Posteriormente, a partir de dicha diferenciación, precisará la escala de riesgos y amenazas que la Corte ha venido aplicando hasta ahora (4.3.2). Finalmente, en una segunda parte, resolverá el caso concreto (4.4).

4.3.- Contenido y alcances del derecho a la seguridad personal.

4.3.1.- Derecho a la seguridad personal. Concepto.

3. De acuerdo a la jurisprudencia de esta Corporación²⁸, diversas fuentes han servido para reconocer la existencia y el carácter *ius fundamental* del derecho a la seguridad personal. Por un lado, en la Constitución Política aparecen de manera expresa ciertos mandatos que obligan a las autoridades a proteger la seguridad personal de los ciudadanos. Así, el artículo 2 superior dispone que las autoridades colombianas están instituidas para brindar protección a las personas, protegiendo su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. En este mismo sentido, en los artículos 11 y 12 de la Constitución se consagran los derechos a la vida y a la integridad personal, que tienen una relación inescindible con el derecho a la seguridad personal. Y, por otro lado, en virtud del bloque de constitucionalidad (art. 93 y 94 superiores), el Estado colombiano tiene la obligación de reconocerlo y protegerlo. En este sentido, por ejemplo, el artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José, incorporada a nuestro ordenamiento mediante la Ley 16 de 1972, establece que “1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”. Otro tanto dispone el artículo 9 del Pacto

²⁸ Para profundizar sobre las fuentes del derecho a la seguridad personal, se puede analizar, entre otras, la sentencia T-719 de 2003, en la cual la Corte Constitucional resolvió el caso de un desmovilizado voluntario que estaba siendo amenazado por las FARC.

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante la Ley 74 de 1968, en el cual se establece que “1. *Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales*”.

Por lo tanto, el reconocimiento del derecho fundamental a la seguridad personal surge de una lectura sistemática de la Constitución Política y se deriva del deber elemental, en cabeza de las autoridades, de proteger la vida, la integridad y la tranquilidad de las personas.

4. En este orden, el derecho fundamental a la seguridad personal ha sido definido por esta Corporación como aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades públicas, en aquellos casos en los cuales están expuestas a *riesgos excepcionales* que no tienen el deber jurídico de soportar²⁹.

5. Teniendo en cuenta que la Corte ha atado la protección de este derecho a la existencia de riesgos de determinada índole, en la sentencia T-719 de 2003, en la que la Corte Constitucional analizó el caso de un desmovilizado de las FARC que estaba siendo amenazado por ese grupo al margen de la ley, se estableció la existencia de una *escala de riesgos* que ha permitido, desde entonces, delimitar objetivamente cuando una persona puede exigir protección especial por parte de la Administración³⁰.

De conformidad con lo anterior, esta Corporación, en dicha sentencia, manifestó que existen los siguientes cinco niveles de riesgo:

a) *Nivel de riesgo mínimo*: se refiere a aquel en el cual la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales. Ninguna persona se ubica en este nivel porque, al vivir en sociedad, las personas se ven sometidas a otro tipo de riesgos.

b) *Nivel de riesgo ordinario*: se refiere a aquel riesgo que es soportado por igual por quienes viven en sociedad. A diferencia del riesgo mínimo, el riesgo ordinario también proviene de factores externos a la persona³¹. Frente a esta clase de riesgo, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas generales para proteger a la sociedad. Por ejemplo, debe ofrecer un servicio de policía eficaz que proteja a las personas. Sin embargo, un individuo que esté sometido a esta categoría de daño, no puede exigir medidas de protección especial por parte de las autoridades porque, en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas, todas las personas deben someterse en igualdad de condiciones al riesgo ordinario.

c) *Nivel de riesgo extraordinario*: hace alusión a aquel riesgo que ninguna persona tiene el deber jurídico de soportar. Para saber cuándo se está en presencia de un riesgo de esta naturaleza, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si el riesgo tiene

²⁹ Esta definición fue adoptada por esta Corporación, entre otras, en la sentencia T-1101 de 2008 en la que se estudió la solicitud de amparo instaurada por una señora que había sido declarada objetivo militar de las FARC, viéndose obligada a desplazarse de su lugar de origen.

³⁰ La escala de riesgos adoptada en la sentencia T-719/03, fue aplicada nuevamente, por ejemplo, en la sentencia T-976 de 2004 en la cual la Corte estudió el caso de un docente amenazado.

³¹ Algunos factores externos a la persona son los desastres naturales, la acción del Estado y la acción de los demás ciudadanos.

alguna de las siguientes características: i) no puede tratarse de un riesgo genérico pues debe ser específico e individualizable; ii) debe ser concreto en la medida en la que se debe basar en acciones o hechos particulares; iii) debe ser presente, es decir, no remoto ni eventual; iv) tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto; v) debe ser serio, esto es, de materialización probable; vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso; vii) tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y; finalmente iii) debe ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo. Cuando concurren varias de estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado.

d) *Nivel de Riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal*: una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a un riesgo que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además que es: i) grave e inminente y; ii) que amenaza con lesionar la vida o la integridad personal. De allí que, en este nivel, el individuo pueda exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades. En efecto, en este nivel la intensidad del riesgo es de tal magnitud que, para exigir la intervención del Estado, se puede exigir la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal, sin necesidad de invocar el derecho a la seguridad personal.

e) *Riesgo consumado*: se presenta cuando el riesgo que la persona no tiene el deber jurídico de soportar se ha concretado, lesionando los derechos a la vida o integridad personal. En este caso, proceden las acciones sancionatorias y reparatorias, no las preventivas.

6. Por lo tanto, de acuerdo a la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad personal sólo se puede invocar cuando su titular está sometido a un *riesgo extraordinario*. Cuando se está en presencia de un *riesgo extremo* que amenace la vida o la integridad personal, el individuo podrá exigir que las autoridades le brinden protección especial en virtud de sus derechos a la vida y a la integridad personal. Por el contrario, cuando la persona está sometida a un *riesgo ordinario*, en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas, esta deberá asumirlo y no podrá exigirle al Estado medidas concretas de protección.

4.3.2. Precisión de la escala de riesgos y amenazas. Diferencia entre amenaza y riesgo.

6. De lo anterior, se puede concluir que la Corte no ha precisado con el nivel deseable los conceptos de riesgo y de amenaza³². En efecto, de acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua, el riesgo es la “*contingencia o*

³² Sobre la diferencia entre los conceptos de amenaza y riesgo, se puede consultar el artículo “*De la importancia de concebir la amenaza y el riesgo sobre derechos ambientales como daño cierto*” HENAO PÉREZ, Juan Carlos, publicado en *Daño ambiental, Tomo II*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., 2009.

proximidad de un daño”, y la contingencia es la “*posibilidad de que algo suceda o no suceda*” o “*cosa que puede suceder o no suceder*”. Por su parte, la amenaza es la “*acción de amenazar*” y, a su vez, amenazar significa “*dar indicios de estar inminente algo malo o desagradable*”. En esta medida, el riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de “*signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño*”³³. Por este motivo, “*cualquier amenaza constituye un riesgo pero no cualquier riesgo es una amenaza*”³⁴.

Por lo tanto, cuando la jurisprudencia de esta Corporación antes reseñada, se refiere a los tipos de riesgo que conducen a otorgar protección por parte del Estado (*riesgo extraordinario y riesgo extremo*), se refiere con más exactitud al concepto de amenaza pues no es suficiente con que exista una contingencia de un posible daño sino que debe haber alguna manifestación, alguna señal, que haga suponer que la integridad de la persona corre peligro.

De esta manera, no se debe hablar únicamente de *escala de riesgos* sino de escala de riesgos y amenazas pues los dos primeros niveles de la escala se refieren al concepto de riesgo en la medida en la que, en estos niveles, existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se produzca. En cambio, en los dos últimos niveles de la escala, ya no existe un riesgo únicamente sino que existe una amenaza en la medida en la que existen hechos reales que, por su sola existencia, implican la alteración del uso pacífico del derecho atacado y hacen suponer que la integridad de la persona corre peligro.

En este mismo sentido, para la Sala resulta claro que, desde un punto de vista terminológico, es impreciso hablar de *riesgo consumado*, pues una vez consumado un daño, no puede hablarse de riesgo. Por este motivo, la Sala reemplazara dicha expresión por *daño consumado*.

7. Adicionalmente, la Sala advierte que la *escala de riesgos* adoptada en la sentencia T-719 de 2003, presenta otro problema de índole conceptual. En efecto, de acuerdo a dicha escala, cuando la persona está sometida a un *riesgo ordinario*, no tiene derecho a obtener protección especial por parte del Estado debido a que, en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas, todos los ciudadanos se deben someter, en igualdad de condiciones, al riesgo. En dicha sentencia la Sala Quinta de Revisión hizo un recuento de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la responsabilidad estatal bajo el régimen de falla del servicio y bajo el régimen de daño especial y concluyó que:

“Esta amplia jurisprudencia del máximo tribunal contencioso - administrativo es notoriamente coherente en cuanto a la razón de fondo que le da sentido, a saber, que en virtud de los principios de igualdad ante las cargas públicas y equidad, las

³³ Ibídem. P. 16.

³⁴ Ibídem. P. 16.

personas tienen derecho a no verse expuestas a situaciones de peligro excepcional para su vida o integridad personal, más allá de los riesgos ordinarios que conlleva la vida en sociedad; y que en esa medida, el Estado tiene el deber de garantizar –en lo posible- que la seguridad de los individuos no se vaya a ver comprometida, bien sea por una falla en el actuar de sus propios órganos (por acción u omisión), bien por la presencia de un riesgo anómalo que trasciende la órbita de lo jurídicamente aceptable, y frente al cual las autoridades deben adoptar medidas suficientes de protección. Este derecho de las personas, como se vio, corresponde a una obligación primaria del Estado, que constituye el fundamento último de la responsabilidad administrativa declarada en los casos que se reseñan”.

Sin embargo, para esta Sala, la equidad y el principio de igualdad ante las cargas públicas, en tanto régimen jurídico de responsabilidad o si se quiere título jurídico de imputación o fundamento de la misma, se refieren únicamente a las hipótesis en las cuales el Estado, en desarrollo de una actividad legítima, crea una amenaza excepcional que perjudica a un ciudadano o a un grupo específico de ciudadanos. De manera que la existencia de dicha amenaza supone el rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas, en la medida en la que ese ciudadano o ese grupo específico de ciudadanos, están sometidos a un peligro de tal magnitud, que se exceden las cargas que normalmente han de soportar los demás administrados, sin que se pueda predicar en el caso concreto una falla de servicio por acción o por omisión³⁵.

En este sentido, no es adecuado fundamentar el no derecho a exigir protección por parte de la Administración en una teoría que sólo se aplica a la responsabilidad del Estado por daño especial.

Por este motivo, la Sala advierte que las personas que están sometidas a un riesgo ordinario no pueden exigir medidas de protección especial por parte del Estado, no en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas, sino debido a que en ese nivel, en realidad no se presenta una violación del derecho a la seguridad personal. En efecto, teniendo en cuenta que el derecho a la seguridad personal es aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades públicas, en aquellos casos en los cuales están expuestas a *amenazas* que no tienen el deber jurídico de soportar, en el nivel de riesgo, por el contrario, el derecho a la seguridad de la persona no se ve afectado y, por eso, su protección no se puede exigir³⁶.

³⁵ Así, por ejemplo, en la sentencia T-1206 de 2001, en la que los peticionarios solicitaban la reubicación de ciertas estaciones de policía que eran objetivo militar de las FARC, la Corte aplicó adecuadamente el principio de la igualdad ante las cargas públicas para determinar si los derechos invocados debían ser o no amparados.

³⁶ Este planteamiento se debe precisar en el sentido de que, si bien en el nivel de riesgo no existe una violación del derecho a la seguridad personal, como se ha dicho, por ejemplo, en las sentencias T-719 de 2003 y T-976 de 2004, esto no significa que cuando se produce un daño por la concretización de un riesgo, la persona quede desamparada pues, tal y como se afirmó en la sentencia T-1101 de 2008, “los regímenes de responsabilidad en el derecho civil y el derecho público, a los cuales se tiene acceso mediante la interposición de acciones ordinarias ante las respectivas jurisdicciones, pretende remediar o indemnizar la

Por los motivos expuestos y recapitulando, la escala de riesgos y amenazas, aplicable a los casos en los que se solicita protección especial por parte del Estado, es la siguiente:

- 1) **Nivel de riesgo:** existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño a la vida o a la integridad personal se produzca. Este nivel se divide en dos categorías: a) riesgo mínimo: categoría hipotética en la que la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales y; b) riesgo ordinario: se refiere a aquel riesgo que proviene tanto de factores internos como externos a la persona y que se deriva de la convivencia en sociedad. En este nivel de la escala, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad.

Cuando una persona pertenece a este nivel, no está facultada para exigir del Estado medidas de protección especial, pues su derecho a la seguridad personal no está siendo afectado³⁷, en la medida en la que el riesgo de daño no es una lesión pero sí, en el mejor de los casos, un riesgo de lesión.

- 2) **Nivel de amenaza:** existen hechos reales que, de por sí, implican la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro. En efecto, la amenaza de daño conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales³⁸, debido al miedo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho. Por eso, a partir de este nivel, el riesgo se convierte en amenaza. Dependiendo de su intensidad, este nivel se divide en dos categorías:

- a) amenaza ordinaria: Para saber cuando se está en presencia de esta categoría, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si ésta presenta las siguientes características:

- i. existencia de un peligro específico e individualizable. Es decir, preciso, determinado y sin vaguedades;
- ii. existencia de un peligro cierto, esto es, con elementos objetivos que permitan inferir que existe una probabilidad razonable de que el inicio de la lesión del derecho se convierta en destrucción definitiva del mismo. De allí que no pueda tratarse de un peligro remoto o eventual.;
- iii. tiene que ser importante, es decir que debe amenazar

consumación de estos riesgos". En este sentido, en la sentencia T-1101 de 2008, la Sala Octava de Revisión manifestó que en todos los niveles de la escala, se presentaba una infracción del derecho a la seguridad personal pero únicamente cuando se producía un daño debido a la realización del riesgo. En este caso, sin embargo, nos referimos a un riesgo cuya consumación no se ha producido y, en consecuencia, no hay daño.

³⁷ Esto es así si se parte de que el derecho a la seguridad personal es aquel que faculta a las personas que están sometidas a amenazas a obtener protección especial por parte del Estado.

³⁸ Como se verá más adelante, dependiendo de la intensidad de la amenaza, se vulneran diferentes derechos fundamentales. En el nivel de amenaza ordinaria, se vulnera el derecho a la seguridad personal mientras que el nivel de amenaza extrema, también se inicia la violación de los derechos a la vida y a la integridad personal.

- bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto como, por ejemplo, el derecho a la libertad;
- iv. tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y, finalmente,
 - v. deber ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

Cuando concurren todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado, pues en este nivel, se presenta el inicio de la lesión del derecho fundamental y, en esta medida, se presenta un perjuicio cierto que, además, puede o no agravarse. Por estos motivos, la persona tiene derecho a que el Estado intervenga para hacer cesar las causas de la alteración del goce pacífico del derecho o, al menos, para evitar que el inicio de la lesión se vuelva violación definitiva del derecho.

- b) amenaza extrema: una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal. De allí que, en este nivel, el individuo pueda exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades³⁹.

Por lo tanto, en el nivel de amenaza extrema, no sólo el derecho a la seguridad personal está siendo violado sino que, además, también se presenta la amenaza cierta que muestra la inminencia del inicio de la lesión consumada de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal. De allí que, cuando la persona esté en este nivel, tiene el derecho a que el Estado le brinde protección especializada.

- 3) Daño consumado: se presenta cuando ya hay una lesión definitiva del derecho a la vida o a la integridad personal. En el evento de presentarse lo segundo, dicha lesión a la integridad personal también genera la protección especial no sólo frente a la integridad personal sino también frente a la vida.

8. Como se observa en los párrafos anteriores, la Sala, retomando el análisis de la sentencia T-719 de 2003, busca precisar conceptualmente los alcances de la misma indicando que, para determinar cuándo una persona tiene derecho a recibir protección especial por parte del Estado, se debe recurrir a la escala de riesgos y amenazas. Según esta escala, cuando la persona está sometida a un

³⁹ Así, en el nivel de amenaza ordinaria, otros derechos, diferentes a la vida y a la integridad personal, pueden estar siendo afectados como, por ejemplo, el derecho a la libertad en el caso de una amenaza de secuestro.

nivel de riesgo, no se presenta violación alguna del derecho a la seguridad personal pues los riesgos, que se derivan de la existencia humana y de la vida en sociedad, deben ser soportados por todas las personas. Por el contrario, cuando la persona está sometida a una amenaza, se presenta la alteración del uso pacífico del derecho a la seguridad personal, en el nivel de amenaza ordinaria, y de los derechos a la vida y a la integridad personal, en el nivel de amenaza extrema. De allí que, la persona tenga el derecho de exigirle al Estado que le ofrezca medidas especiales de protección, como ocurre, según se ha anotado, cuando ya se lesionó el derecho a la integridad personal.

9. Adicionalmente, para exigir la protección del derecho a la seguridad personal, el actor debe probar, al menos sumariamente, los hechos que demuestran o permiten deducir que se encuentra expuesto a una amenaza. En esta medida, debe acreditar: a) la naturaleza e intensidad de la amenaza respecto de la cual se pide protección y; b) que se encuentra en una situación de vulnerabilidad o especial exposición a la materialización del inicio del daño consumado.

10. Respecto a este último punto, se hace necesario advertir que este derecho adquiere especial importancia en el caso de ciertos sujetos que, dada su condición o su contexto, deben recibir especial protección constitucional en la medida en que están expuestas a amenazas de una intensidad tal que es altamente factible que éstas se materialicen. Dentro de estos sujetos se encuentran los reinsertados, pues se trata de un grupo de personas que está en una situación de especial vulnerabilidad debido su posición en el conflicto interno y en el contexto político⁴⁰. También pueden hacer parte de estos sujetos los defensores de derechos humanos, pues el Estado tiene frente a ellos un deber de especial protección debido al clima generalizado de intolerancia y violencia al que son sometidos por dedicarse a la promoción de las garantías y derechos básicos del ser humano⁴¹.

11. Finalmente, cuando se dan los presupuestos necesarios para invocar el derecho a la seguridad personal, surgen las obligaciones, en cabeza del Estado, de identificar el nivel de amenaza que gravita sobre la persona y de adoptar las medidas necesarias y proporcionales de protección individual para evitar la materialización de la amenaza.

⁴⁰ Respecto a este tema, se puede consultar la sentencia T-439 de 1992 en la que la Corte se pronunció sobre la acción de tutela interpuesta por un militante del partido comunista y miembro de la Unión Patriótica en contra de las autoridades y organismos de seguridad del Estado. En esa oportunidad, esta Corporación afirmó que: *“El surgimiento de grupos, movimientos y partidos políticos minoritarios a raíz de la desmovilización de antiguos integrantes de la guerrilla requiere de especial protección y apoyo por parte del Estado. La institucionalización del conflicto, la dejación de las armas y su sustitución por el ejercicio activo de la participación político - democrática y la renuncia de la violencia como método para alcanzar el cambio social, son alternativas que deben ser garantizadas por todas las autoridades para evitar que la llamada ‘guerra sucia’ acabe cerrando la posibilidad de llegar a un consenso que reúna a todos los sectores de la población y permita la convivencia pacífica... Los integrantes de minorías políticas que individualmente ostentan la condición de civiles pueden verse afectados con ocasión de las actividades militares y tienen derecho a solicitar del Estado su protección específica, mediante el ejercicio de los medios jurídicos más efectivos para ello, en particular de la acción de tutela...”*

⁴¹ Para profundizar esta obligación, se puede consultar, entre otras, la sentencia T-590 de 1998, en la que se afirmó que en Colombia era indispensable: *“construir un avanzado sistema de protección jurídica y real para los defensores humanos. Máxime cuando la actitud de los defensores de los derechos humanos es un componente básico de la vida política de una nación”*.

12. En esta medida, la efectividad del derecho a la seguridad personal impone una carga prestacional y un determinado costo económico a cargo del Estado. De allí que el legislador juegue un papel primordial en el desarrollo del contenido del derecho. En efecto, la dimensión prestacional de este derecho se debe materializar, primordialmente, a través de los programas, procedimientos, medidas e instituciones diseñados por el legislador. Lo anterior no significa, sin embargo, que las autoridades se puedan exonerar de su deber invocando ausencia de norma aplicable al caso concreto, pues eso supondría el desconocimiento del valor normativo directo de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

De acuerdo a la jurisprudencia de esta Corporación, en los casos en los que no hay norma aplicable al caso concreto, la autoridad administrativa competente y, en subsidio el juez, debe efectuar un ejercicio de ponderación, adicional al de determinar la intensidad de la amenaza a que está expuesta la persona, para establecer cuál es la medida de protección aplicable al caso.

En este ejercicio de ponderación, el funcionario deberá prestar atención, entre otras, a la tensión que se presenta entre la amenaza cuya materialización se busca evitar, y el principio de solidaridad en virtud del cual una persona no se puede desprender de riesgos que debe soportar, o pretender mejorar su seguridad personal a costa de incrementar la inseguridad de los demás miembros de la sociedad.

13. En resumen, en virtud del derecho fundamental a la seguridad personal, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas de protección necesarias para proteger a aquellos individuos que se encuentran sometidos a un nivel de amenaza. En todo caso, cuando el peticionario exige la protección de este derecho, deber demostrar, al menos sumariamente, los hechos que demuestran o permiten deducir que se encuentra sometido a una amenaza, siempre teniendo en cuenta que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha detectado ciertos grupos de especial protección que, dada su condición o su contexto, históricamente han estado más factiblemente expuestos a amenazas. Por último, en virtud del derecho a la seguridad personal, las autoridades tienen el deber de prestar medidas de protección individual a las personas que están sometidas a una amenaza aunque no exista una norma concreta que las obligue pues los derechos fundamentales son vinculantes y la Constitución tiene fuerza normativa directa.

4.4-. Caso concreto.

14. El ciudadano Luis Alberto Cabeza Espinel interpuso acción de tutela contra la Nación – Ministerio del Interior y de Justicia, con el objetivo de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida y a la igualdad. Según el peticionario, esos derechos habrían sido vulnerados como consecuencia de que, debido a la actitud omisiva de la entidad demandada, su esquema de seguridad no funciona en condiciones óptimas, ni le han asignado

un vehículo para transportarse, ni han dotado al equipo de protección de avanteles y celulares.

15. En su escrito de tutela, el peticionario afirmó ser actualmente beneficiario del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia *“por haber sido vocero público del proceso de paz de la Corriente de Renovación Socialista y en los años posteriores (...) por [su] actividad social como defensor de derechos humanos (...), asesorando a víctimas del conflicto armado”*⁴².

16. Sin embargo, en la respuesta de la demandada, el Ministerio del Interior y de Justicia aseguró que el actor no era beneficiario del Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia (en adelante DDH – MIJ), pues su esquema de seguridad había sido implementado como consecuencia del acuerdo de paz suscrito entre el Gobierno y la Corriente de Renovación Socialista en el año de 1994. Adicionalmente, expresó que la responsabilidad del esquema de seguridad del peticionario estaba a cargo de la Alta Consejería para la Reintegración (ACR).

17. Una vez vinculada al presente proceso, la ACR negó toda responsabilidad en torno del esquema de seguridad del peticionario, pues la competencia funcional de estos asuntos estaba en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia. Así, señaló que de acuerdo con los decretos 3043 de 2006 y 128 de 2003, la ACR adelantaba *“una labor de información a las entidades encargadas de brindar la protección y seguridad a los participantes del Programa de Reintegración”*⁴³ y, en esta medida, *“no tiene dentro de sus funciones la de establecer esquemas de seguridad a favor de persona alguna”*⁴⁴, por cuanto eran el Ministerio de Defensa Nacional o el Ministerio del Interior, los encargados de ofrecer, a través del DAS y la Policía Nacional, las medidas necesarias para brindarle seguridad a los desmovilizados.

18. Ante esta contradicción, mediante auto de once (11) de diciembre de 2009, el magistrado sustanciador solicitó pruebas al DAS y al Ministerio del Interior y de Justicia con el fin de determinar cuál entidad era la responsable de la organización del esquema de seguridad del peticionario.

Una vez recibidas las pruebas solicitadas, la Sala advierte que:

i) El peticionario es beneficiario de medidas de protección desde el día 1° de julio de 1997, esto es, hace más de doce (12) años respecto del momento en que solicitó el amparo. Dichas medidas fueron implementadas por la extinta Dirección de Reinserción del Ministerio del Interior, perteneciente al Ministerio del Interior de la época. Debido a la fusión entre los Ministerios de Justicia y del Interior, esa entidad desapareció. Las funciones de esa entidad fueron asumidas por el Programa de Reincorporación a la Vida Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas.

⁴² Folio 1, Cuaderno 2.

⁴³ *Ibídem.*

⁴⁴ *Ibídem.*

ii) Según el DAS, el peticionario pertenece en la actualidad al Programa de Reincorporación a la Vida Civil. Sin embargo, según la ACR, el peticionario no hace parte de dicho programa puesto que el artículo 28 del Decreto 128 de 2003, establece que: “*Los beneficios económicos a que se refiere el presente Decreto no cobijarán a los desmovilizados o beneficiarios por acuerdos de paz, ni a quienes ya los hayan recibido con anterioridad a la vigencia del mismo*” (subrayado por fuera de texto). A su vez, el Ministerio del Interior y de Justicia asegura que el peticionario no hace parte de dicho programa porque antes de la fecha de su creación, el Gobierno Nacional firmó un Acta de Punto Final entre la Corriente de Renovación Socialista en el que se declaró al Estado a paz y salvo “*por los compromisos nacidos de los acuerdos de paz (...) y por todas las obligaciones pendientes entre las partes, aunque no hubieren sido explícitamente relacionadas en esta Acta de punto final*”⁴⁵. Por otra parte, de acuerdo a la ACR, el peticionario tampoco pertenece al Programa de Reintegración liderado por la ACR desde el año 2003, toda vez que dicho programa sólo beneficia a personas que se han desmovilizado con posterioridad al 24 de enero de 2003⁴⁶. En este mismo sentido, el Ministerio del Interior y de Justicia afirma que el peticionario tampoco es beneficiario del Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos en la medida en que su esquema de seguridad fue implementado en virtud del acuerdo de paz celebrado entre el Gobierno y la Corriente de Renovación Socialista (en adelante CRS) en 1994.

iii) El Programa de Reincorporación a la Vida Civil entregó a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, para su administración, los vehículos destinados a los esquemas de seguridad que estaban a cargo de la extinta Dirección General de Reinserción.

⁴⁵ Folio 77, Cuaderno 1.

⁴⁶ Así, la ACR afirma que en 1997 se expidió la Ley 418, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, en virtud de la cual algunos desmovilizados pueden beneficiarse de los programas de reincorporación socioeconómica que para tal efecto establezca el Estado. Luego, se expidió el Decreto 128 de 2003 en el que se estableció que: “Artículo 28. Campo de aplicación. Los beneficios económicos a que se refiere el presente Decreto no cobijarán a los desmovilizados o beneficiarios por acuerdos de paz, ni a quienes ya los hayan recibido con anterioridad a la vigencia del mismo”. Esta norma fue recogida en el art. 1 del Decreto 395 de 2007 que establece: “*Los beneficios, que en el marco de la reintegración, reciban las personas desmovilizadas, a partir de la vigencia del Decreto 128 de 2003, de grupos armados organizados al margen de la ley en forma individual o colectiva, podrán concederse a cada persona, de acuerdo con los criterios que previamente determine la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de las Personas y Grupos Alzados en Armas, y terminarán cuando culmine el proceso de reintegración social y económica, el cual se fijará a partir del progreso de cada persona.*”

PARÁGRAFO 1o. Las personas que para la fecha de expedición del presente decreto se encuentren vinculadas al proceso de reintegración social y económica, serán evaluadas periódicamente por la Alta Consejería con base en los indicadores previamente establecidos por esta, los cuales permitirán identificar su voluntad de paz, su compromiso con el proceso y el estado de su reintegración.

PARÁGRAFO 2o. Las personas desmovilizadas individual y colectivamente que no hubiesen completado su proceso de reintegración de acuerdo a los criterios que para tal fin determine previamente la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de las Personas y Grupos Alzados en Armas, podrán acceder a los beneficios que indique dicha Alta Consejería, los cuales se definirán teniendo en cuenta la actividad del desmovilizado durante el tiempo que estuvo fuera del proceso, su progreso como ciudadano que respeta las leyes, y el estado de la atención que recibió con los programas sociales y económicos del Gobierno Nacional. Estas personas deberán voluntariamente presentarse ante la Alta Consejería para iniciar el proceso de evaluación y verificación de requisitos. Una vez sea seleccionado, la permanencia de la persona en el proceso estará sujeta a los requisitos y directrices planteadas en el parágrafo 1o y en el artículo 5o de este decreto”.

iv) Según la información suministrada por el DAS, los recursos necesarios para sufragar el esquema de seguridad del peticionario le son transferidos por el Ministerio del Interior y de Justicia, a través del Ministerio de Hacienda⁴⁷.

19. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala considera que lo primero que se debe establecer, es quién es la autoridad responsable de disponer el esquema de seguridad del peticionario; esto es, quién es el sujeto pasivo de la acción por cuya omisión presuntamente se ha vulnerado el derecho a la seguridad personal del actor.

A este respecto, la Sala considera que, una vez desapareció la entidad que implementó el esquema de seguridad del peticionario, fue el Programa de Reincorporación a la Vida Civil (en adelante PRVC) el que asumió el manejo del esquema de seguridad del actor, como lo demuestra el hecho de que dicho programa haya entregado al Ministerio del Interior y de Justicia los vehículos destinados a los esquemas de seguridad que estaban a cargo de la extinta Dirección General de Reinserción.

En esta medida, la Sala no comparte el argumento según el cual las medidas de seguridad para proteger al actor no pudieron nunca ser de competencia PRVC en virtud de lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 128 de 2003. En efecto, en el Capítulo III de dicho decreto, se consagraron diferentes tipos de beneficios: algunos económicos⁴⁸, y otros de naturaleza diversa, como por ejemplo, el beneficio de la protección que se traduce en la implementación de esquemas de seguridad⁴⁹. Por este motivo, el beneficio de protección, al no ser un beneficio de tipo económico, sí puede cobijar a los desmovilizados o beneficiarios por acuerdos de paz anteriores.

⁴⁷ Folio 56, Cuaderno 1.

⁴⁸ Esta clase de beneficios se consagraron en los artículos 9 y 10 del mencionado decreto 128 (“Artículo 9°. Beneficios por colaboración. El desmovilizado que voluntariamente desee hacer un aporte eficaz a la justicia entregando información conducente a evitar atentados terroristas, secuestros o que suministre información que permita liberar secuestrados, encontrar caletas de armamento, equipos de comunicación, dinero producto del narcotráfico o de cualquier otra actividad ilícita realizada por organizaciones armadas al margen de la ley, de conformidad con las disposiciones legales vigentes o la captura de cabecillas, recibirá del Ministerio de Defensa Nacional una bonificación económica acorde al resultado, conforme al reglamento que expida este Ministerio”.

“Artículo 10. Beneficios por entrega de armas. El desmovilizado que haga entrega de armamento, munición, explosivos y armas de destrucción masiva recibirá del Ministerio de Defensa Nacional una bonificación económica, conforme al reglamento que expida este Ministerio”.

⁴⁹ Así, en el artículo 7 se creó un beneficio para salud y en el 8 un beneficio de seguridad (Artículo 7°. Beneficio para salud. El desmovilizado y su grupo familiar recibirán servicios de salud a través de la red hospitalaria, para lo cual bastará certificación expedida por el Ministerio de Defensa Nacional. Una vez sea certificado por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas, CODA, podrá acceder a los beneficios contemplados en el Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud, con el siguiente grupo familiar: el (la) cónyuge o el compañero (a) permanente, los padres, los hijos y los hermanos menores y/o mayores discapacitados.

El Ministerio del Interior deberá tramitar ante el Ministerio de Salud la consecución de los cupos necesarios para brindar acceso a este beneficio.

Parágrafo. El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud mantendrá cupos permanentes para la afiliación de los reincorporados al Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud”.

“Artículo 8°. Beneficios de protección y seguridad. El Ministerio de Defensa Nacional o el Ministerio del Interior, según corresponda, coordinarán con el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y la Policía Nacional, las medidas necesarias para brindar seguridad tanto al desmovilizado o reincorporado como a su grupo familiar, en los casos en que esto último fuese necesario”.

La Sala tampoco comparte el argumento según el cual el esquema de seguridad del peticionario no pudo nunca ser de competencia del PRVC debido a que, antes de la fecha de su creación, el Gobierno Nacional firmó un Acta de Punto Final con la Corriente de Renovación Socialista, en la que se declaró que el Estado estaba a paz y salvo “*por los compromisos nacidos de los acuerdos de paz (...) y por todas las obligaciones pendientes entre las partes, aunque no hubieren sido explícitamente relacionadas en esta Acta de punto final*”. En efecto, de acuerdo a la jurisprudencia de esta Corporación antes reseñada, la obligación de darle protección especial a una persona surge debido al nivel de amenaza a la que se halla sometida. En esta medida, esa obligación no puede terminarse en virtud de un acta de punto final sino cuando se demuestre que, como la persona ya no está sometida a una amenaza, ya no requiere de medidas de protección especiales.

Por lo tanto, si una persona cobijada por dicha acta está sometida a una amenaza, el Estado no le puede negar protección debido a que se declaró que ya no existía ninguna obligación entre la Administración y los ex miembros de la Corriente de Renovación Socialista, pues el deber de otorgar medidas de protección especial no nace ni de los acuerdos de paz ni de las obligaciones contraídas entre las partes sino, como se vio en la primera parte de esta sentencia, del deber constitucional, en cabeza de las autoridades, de proteger la vida, la integridad y la tranquilidad de las personas, deber que, por lo demás, ni fue ni podía ser limitado por dicha Acta de Punto Final.

Por este motivo, la Sala rechaza el alcance que algunas de las entidades públicas que intervinieron en este proceso, le dieron a ese Acta de Punto Final, en el sentido de suponer que con ese documento desapareció la obligación del Estado de brindarle protección especial a aquellos ex miembros de la Corriente de Renovación Socialista, independientemente de que estuvieran o no sometidos a una amenaza.

20. Teniéndose en cuenta la anterior, la Sala considera que corresponde al PRVC asumir las funciones de la extinta Dirección de Reinserción del Ministerio del Interior, incluyendo la coordinación del esquema de seguridad del peticionario.

A su vez, el Decreto - Ley 300 de 2003, en el numeral 19 del artículo 6° estableció que una de las funciones del Ministerio del Interior y de Justicia era “*Coordinar y dirigir la acción del Estado conducente a desarrollar el “Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de las Personas y Grupos Alzados en Armas” (...) en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional*”.

Posteriormente, en la misma tónica, la implementación y ejecución del PRVC fue asignado a otra entidad. Así, según lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 3041 de 2006, el desarrollo del Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de las Personas y Grupos Alzados en Armas, debe ser cumplido por

el Departamento Administrativo de la Presidencia⁵⁰, salvo en lo relacionado con el tema de seguridad, pues este tema es de competencia del Ministerio del Interior y de Justicia que debe coordinar con el DAS las medidas necesarias para brindarle seguridad a los desmovilizados y a los reincorporados. En efecto, el artículo 8 del Decreto 128 de 2003, dispone que el Ministerio del Interior debe coordinar con el DAS las medidas necesarias para brindarle seguridad al reincorporado.

21. Por los motivos antes expuestos, la Sala advierte que la responsabilidad funcional de la organización del esquema de seguridad del peticionario está en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia. Así, el esquema de seguridad que protege al actor fue ordenado por la Dirección de Reinserción del Ministerio del Interior. Una vez esta entidad fue liquidada, el PVRC asumió sus funciones. A su vez, la entidad encargada de dirigir el PVRC es actualmente la ACR, salvo en el tema de seguridad que es de responsabilidad exclusiva del Ministerio del Interior y de Justicia cuando se trata de reinsertados.

Además, sabiendo que el Ministerio del Interior y de Justicia tiene a su cargo los vehículos destinados a los esquemas de protección ordenados por la extinta Dirección de Reinserción del Ministerio del Interior y que los gastos ocasionados por los agentes del DAS que protegen al peticionario son sufragados por dicho Ministerio, se refuerza aún más el argumento según el cual la organización del esquema de seguridad que protege al actor es de responsabilidad del Ministerio del Interior y de Justicia.

22. Una vez asignada la competencia de la organización del esquema de seguridad que protege al gestor del amparo, la Sala debe entrar a determinar si se le está violando el derecho a la seguridad personal.

23. Consta en el expediente que el DAS allegó a este Despacho el estudio del Nivel de Riesgo realizado al peticionario el día 22 de septiembre de 2009 por esa entidad. Como en virtud del artículo 21 de la Ley 1288 de 2009⁵¹, que regula las actividades de inteligencia y contrainteligencia que realiza el Estado, los informes sobre el nivel de riesgo y grado de amenaza son

⁵⁰ El artículo 1 del Decreto 3041 de 2006, establece que “Las funciones señaladas (...) en el numeral 19 del artículo 6 del Decreto-ley 200 de 2003 serán cumplidas por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”. Por su parte, el numeral 19 del artículo 6 del Decreto-ley 200 de 2003 dispone: “Coordinar y dirigir la acción del Estado conducente a desarrollar el “ Son funciones del Ministerio del Interior y de Justicia: (...) 19. Coordinar y dirigir la acción del estado conducente a desarrollar el “Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de las Personas y Grupos Alzados en Armas”, mediante el cual se atenderán a las personas y grupos armados y organizaciones al margen de la ley que se desmovilicen y hagan dejación voluntaria de las armas, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional”.

⁵¹ “ARTÍCULO 21. RESERVA. Por la naturaleza de las funciones que cumplen los organismos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia, sus documentos, información y elementos técnicos estarán amparados por la reserva legal por un término máximo de 40 años y tendrán carácter de información reservada según el grado de clasificación que les corresponda en cada caso. PARÁGRAFO. El servidor público que decida ampararse en la reserva para no suministrar una información debe hacerlo motivando por escrito la razonabilidad y proporcionalidad de su decisión y fundándola en esta disposición legal. En cualquier caso, frente a tales decisiones procederán los recursos y acciones legales y constitucionales del caso”.

reservados, la Sala reitera que se limita a decir, por un lado, que en el estudio que se le realizó al peticionario, se valoró que está sometido a un riesgo ordinario que tiene el deber jurídico de soportar. Y por otro lado, que el peticionario manifestó ante el detective del DAS que realizó dicho estudio, haber recibido amenazas telefónicas y escritas en razón de su trabajo.

Por otra parte, este Despacho solicitó al peticionario aportar pruebas tendientes a demostrar que debía ser beneficiario de medidas de protección especiales. Dentro del término legal, el actor allegó a este Despacho el oficio por el cual fue emitido el concepto del estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza que le hizo el DAS el 22 de septiembre de 2009.

24. Con base en estas pruebas, la Sala estima que existe duda respecto del lugar que ocupa el peticionario en la escala de riesgos y amenazas antes estudiada. En efecto, por una parte, en virtud del principio de la buena fe, en principio, se debe creer en las afirmaciones hechas por el peticionario en el sentido de que está amenazado. Y, por otra parte, en el estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza que se le realizó al actor, no se explica porqué, a pesar de que el peticionario afirmó haber recibido amenazas, éste se encuentra en un nivel de riesgo y no de amenaza.

Adicionalmente, en materia de seguridad personal, el peticionario es un sujeto de especial protección no sólo por trabajar actualmente como defensor de derechos humanos sino también por tener la calidad de reinsertado del ELN.

Por estos dos motivos y, teniendo en cuenta que lo que está en juego en la presente acción de tutela es el derecho a la seguridad personal del actor, la Sala estima conveniente ordenarle al Ministerio del Interior y de Justicia que, como medida provisional, equipe a los dos escoltas que protegen al peticionario de avanteles y que ponga a su disposición un automóvil que le permita desplazarse con seguridad. Dicho automóvil deberá encontrarse en buenas condiciones mecánicas y los costos de su mantenimiento, incluyendo el seguro obligatorio, deberán ser sufragados por el Ministerio del Interior y de Justicia. Estas medidas deberán tomarse hasta que el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos correspondiente, determine si el actor debe estar o no cobijado por el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, regulado por el Decreto 2816 de 2006.

Así, como el peticionario obtuvo su esquema de seguridad en virtud de su condición de reinsertado en julio de 1997 pero en el escrito de tutela afirmó estar actualmente amenazado debido a su condición de defensor de derechos humanos, la Sala estima que éste deberá, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, presentar solicitud de protección ante el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia para que sea el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos correspondiente, el que determine definitivamente si el peticionario es acreedor de medidas de protección especial debido a estar sometido a una amenaza.

25. Finalmente, la Sala estima conveniente advertirle al actor que, en el futuro, puede interponer otra acción de tutela si surgieren nuevos hechos que supusieren una vulneración de su derecho a la seguridad personal.

26. Por los motivos antes expuestos, la Sala procederá a revocar la providencia de única instancia que negó la tutela de los derechos invocados por el actor y, en su lugar, tutelaré el derecho a la seguridad personal del actor.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida el día 15 de septiembre de 2009 por el Tribunal Administrativo de Santander que negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por el peticionario. En su lugar, **TUTELAR** el derecho a la seguridad personal del actor.

Segundo.- ORDENAR al Ministerio del Interior y de Justicia que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, equipe a los dos escoltas que protegen al peticionario de avanteles y ponga a su disposición un automóvil que le permita desplazarse con seguridad. Dicho automóvil deberá encontrarse en buenas condiciones mecánicas y los costos de su mantenimiento, incluyendo el seguro obligatorio, deberán ser sufragados por el Ministerio del Interior y de Justicia. Estas medidas deberán tomarse hasta que el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos correspondiente, determine si el actor debe estar o no cobijado y en qué nivel -en caso afirmativo- por el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, regulado por el Decreto 2816 de 2006.

Tercero.- ORDENAR al peticionario que, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, presente solicitud de protección ante el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia para que sea el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos correspondiente el que determine definitivamente si tiene derecho a ser beneficiario de medidas de protección especial debido a estar sometido a una amenaza.

Cuarto.- ADVERTIR al peticionario que, en el futuro, puede interponer otra acción de tutela si surgen nuevos hechos que supongan una vulneración de su

derecho a la seguridad personal.

Quinto.- Por Secretaría **LIBRAR** la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ
Magistrado Ponente

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General