

DEBER ESPECIAL DE PROTECCIÓN ANTE AMENAZAS AL DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL Y DEBER DE PONDERAR TODOS LOS FACTORES EN LA EVALUACIÓN DEL NIVEL DE RIESGO

Sinopsis: La presente sentencia se refiere a la revisión de una acción de tutela interpuesta por un defensor de derechos humanos con el fin de que se restauraran las medidas de protección que se le otorgaron en el año 2004 pero que le fueron suspendidas en julio de 2009, luego de que se determinara que dicha persona estaba sujeta a un riesgo “ordinario”. El accionante ejerció todos los recursos correspondientes durante lo cual se mantuvieron las medidas a su favor hasta que la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó una denegatoria de la tutela a su favor porque, entre otros, “[e]ra necesario que el interesado acredit[ara] una serie de condicionamientos [ya que] la sola manifestación de unos hechos no patentiza[ba], por sí misma, la urgencia de desplegar un esquema de protección”.

Al resolver la tutela solicitada, la Corte Constitucional hizo especial consideración del derecho a la vida como un derecho inviolable y prioritario que generaba el deber de respeto y protección por parte del Estado. Resaltó que la finalidad perseguida a través de una acción de tutela es proteger el derecho fundamental de quien la incoa y que, tratándose del más importante de todos los derechos, es decir, la vida humana, ésta debía defenderse sin importar quién fuera la víctima potencial ni de dónde proviniera la amenaza. Asimismo, analizó y consideró la diferencia entre la vulneración y la amenaza de derechos fundamentales. Al respecto, señaló que la amenaza es una violación potencial que se presenta como inminente y próxima, donde la función protectora del juez consiste en evitarla. Indicó que las autoridades encargadas de valorar los hechos que se denuncian deben ponderar racionalmente los factores objetivos y subjetivos a fin de determinar el

AMENAZAS AL DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD

riesgo y establecer si hay lugar a la protección especial, y que la apreciación integral de todos estos factores genera en la autoridad competente el deber de adoptar las medidas tendientes a otorgar suficiente protección especial a quien sea objeto de amenaza. Al respecto, utilizando diversa jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativa a medidas provisionales, recordó que dichas medidas de protección implican un deber especial de protección de los beneficiarios mientras éstas se encuentran vigentes, cuyo incumplimiento puede generar responsabilidad internacional del Estado.

En relación a la situación particular, la Corte Constitucional consideró que la Corte Suprema de Justicia debió analizar, además de “las manifestaciones del accionante”, el hecho de que el esquema de protección a su favor se hubiera mantenido hasta julio de 2009 y la realidad de “la frecuente materialización de amenazas como las padecidas por él”, lo cual aconsejaba restablecerle el resguardo especial del cual disfrutaba. Asimismo, la Corte Constitucional hizo especial consideración a su condición de “Defensor de Derechos Humanos y Director Nacional de la Corporación Colombiana de Desplazados”, lo cual generaba que su nivel de riesgo se incrementara. Señaló que debido a los antecedentes de amenaza “por razones de cautela” se debía asegurar la continuidad en la protección que el Estado debe otorgarle, de manera de evitar que por falta de precauciones o cambios abruptos en la modalidad, y más todavía al suprimírsele, se posibilitara la consumación de las amenazas. Por lo anterior, la Corte Constitucional concedió la tutela solicitada.

En su decisión la Corte Constitucional se refirió al artículo 4 (Derecho a la vida) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Perozo y otros vs. Venezuela* y *Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago*. Asimismo, a diversas resoluciones sobre medidas provisionales emitidas por ésta en los asuntos *James y otros* respecto a Trinidad y Tobago, *Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó* respecto de Colombia y *Penitenciarías de Mendoza* respecto de Argentina.

SPECIAL OBLIGATION TO PROTECT AGAINST
THREATS TO LIFE AND PERSONAL INTEGRITY
AND THE OBLIGATION TO PONDER ALL FACTORS
IN THE EVALUATION OF THE LEVEL OF RISK

Synopsis: *The present judgment refers to the revision of an action for protection of constitutional rights filed by a defender of human rights, aimed at restoring the provisional measures that were originally ordered in 2004, and which were later suspended in July 2009, once it was determined that said individual was subject to “ordinary” risk. The petitioner exercised all the corresponding remedies during which the measures were maintained in his favor until the Criminal Chamber of the Supreme Court of Justice confirmed a rejection of the action for protection because, among others, “[i]t was necessary for the interested party to accredit a series of conditioning factors [given that] the sole manifestation of some facts did not, amount, in itself, to the urgency necessary to use a protection scheme.”*

In resolving the requested action, the Constitutional Court carefully considered the right to life as an unassailable and supreme right that generates the right to respect and protection by the State. It emphasized that the objective sought via an action for protection of a constitutional right is to protect the fundamental right of the individual whom initiates said action, and that in dealing with the most important of all rights, human life, this should be defended without considering who would be the potential victim nor where the threat came from. Likewise, it analyzed and considered the difference between the breach to and threat of fundamental rights. In this regard, it indicated that a threat is a potential violation, presented as imminent and proximate, where the protective role of a judge serves to prevent it. It noted that the authorities in charge of evaluating the denounced facts, should reasonably consider the objective and subjective factors in order to determine the risk and establish if the special protection is merited, and that the comprehensive assessment of all these factors imposes a duty on the competent authority to adopt measures which offer sufficient special protection to an individual that is the object of threats. As such, in using diverse jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights related to

AMENAZAS AL DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD

provisional measures, it recalled that said measures of protection imply a special obligation to protect the beneficiaries while the measures are in force, and whose noncompliance may evoke the international responsibility of the State.

In relation with the particular situation, the Constitutional Court considered that the Supreme Court of Justice should have analyzed, in addition to the “manifestations of the petitioner,” the fact that the protection scheme would have stayed in force until July 2009, and the reality of the “frequent materialization of threats such as those suffered by him,” which recommended reestablishing the special protection enjoyed by him. Likewise, the Constitutional Court made specifically considered his condition as “Defender of Human Rights and National Director of the Colombian Corporation of Displaced Persons,” which caused his level of risk to increase. It signaled that due to the history of threats, “for precautionary reasons,” the continuation of the protection which the State need offer should be assured, so as to avoid that any failure to take precautions or abrupt changes in procedure, or even the lifting of the measures, cause the threats to be carried out. Based on the foregoing, the Constitutional Court granted the requested action.

In its decision, the Constitutional Court referred to Article 4 (Right to life) of the American Convention on Human Rights and the judgments rendered by the Inter-American Court in the Cases of Perozo et. al. v. Venezuela and Hilaire, Constantine and Benjamin et. al. v. Trinidad and Tobago. Likewise, it looked to various orders regarding provisional measures rendered in the Matters of James et. al. regarding Trinidad and Tobago, Community of Jiguamiandó and Curbaradó regarding Colombia, and Mendoza Prisons regarding Argentina.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

ACCIÓN DE TUTELA INSTAURADA POR ORLANDO BURGOS GARCÍA EXPEDIENTE T-2428050

SENTENCIA DE 24 DE FEBRERO DE 2010

[...]

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo proferido en segunda instancia por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sala Segunda de Decisión de Tutelas, dentro de la acción de tutela instaurada por Orlando Burgos García contra la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

[...]

I. ANTECEDENTES.

El actor promovió acción de tutela en julio 10 de 2009, aduciendo vulneración del derecho “*a la vida en condiciones dignas*”, por los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y narración efectuada en la demanda.

1. El señor Orlando Burgos García se desempeña como “Defensor de Derechos Humanos desde hace 7 años aprox. y Director Nacional de la Corporación Colombiana de Desplazados”.

2. Ha sido víctima de amenazas por grupos al margen de la ley, situación que ha sido puesta en conocimiento de las autoridades competentes.

3. En 2004, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia lo vinculó al programa de protección, asignándole medidas de seguridad hasta el 2005. Posteriormente, debido a las constantes amenazas fue obligado a desplazarse de Bucaramanga a “*Bogotá por medio de la Cruz Roja Internacional*”, por lo que en 2007 le fue proporcionado nuevamente un “*esquema de seguridad con escolta (esquema duro)*”.

4. En marzo de 2008, se llevó a cabo la valoración de riesgos, que mediante acta de junio del mismo año fue clasificado “*como ordinario*”, de ahí que mediante oficio N° 014215 de julio 23 siguiente fue desvinculado del programa de seguridad, decisión contra la cual interpuso los recursos correspondientes, sin que a la fecha le hubiesen ofrecido respuesta, permaneciendo en ese momento con servicio de escolta, sin embargo, desde julio de 2009 el esquema de seguridad fue suspendido.

5. Finaliza afirmando que “*desde el mes de agosto de 2008, las amenazas de muerte recibidas han sido permanentes por vía telefónica celular, mensajes de texto, correo electrónico y sufragios a la casa y oficina, igualmente a través de mi familia quien también sufrió desplazamiento forzado*” (...).

B. Pretensión.

A partir de estos hechos, el actor busca la protección del derecho invocado y, en consecuencia, pide “*se revoque la orden de retirar el esquema de seguridad*”, dándole permanencia a las medidas de seguridad por amenazas de muerte, para él y su familia.

C. Actuación procesal.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal, mediante auto de julio 10 de 2009 (...), avocó el conocimiento de la tutela y vinculó al Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Derechos Humanos y a la firma Vice Ltda. En auto de la misma fecha, otorgó medida provisional al actor y ordenó a dicho Ministerio restablecer de inmediato *“la medida de seguridad con escolta (esquema duro) que venía gozando Orlando Burgos García a través de personal contratado por la firma Vice Ltda”* (...).

D. Documentos relevantes cuyas copias obran dentro del expediente.

[...]

E. Respuesta del Ministerio del Interior y de Justicia.

Mediante escrito presentado en julio 14 de 2009, un profesional especializado de la Dirección de Derechos Humanos de ese Ministerio señaló que *“el señor Orlando Burgos García se vinculó al Programa de Protección que lidera la Dirección de Derechos Humanos... el 2 de septiembre de 2004, en su calidad de líder social, al que fueron entregadas medidas de protección conforme al trámite dado a sus solicitudes y al resultado del correspondiente estudio del nivel de riesgo, medidas que no tienen carácter de indefinidas y que están revaluadas con periodicidad...”* (...).

En sesión del Comité de Reglamentación y Estudio de Riesgo (junio 16 de 2008), *“fue sustentado por la Policía Nacional, entidad legalmente competente para ello, el resultado del estudio técnico de seguridad específico realizado a la situación del señor Orlando Burgos García, por lo cual la Policía Nacional, DESVIRTUÓ la presunción constitucional de riesgo extraordinario que amparaba al señor Orlando Burgos, demostrando que*

su nivel de riesgo es ORDINARIO” (está en mayúscula en el texto original, ...).

[...]

Finalmente, el “*30 de junio de 2009 se envió el oficio... mediante el cual informaba al tutelante que surtido todo el trámite de vía gubernativa y como quedó en firme el Acto Administrativo... que lo desvincula del Programa de Protección a partir del 01 de julio de 2009 le serían retiradas las medidas duras de protección...*” (no está en negrilla en el texto original).

F. Sentencia de primera instancia.

Mediante fallo de julio 16 de 2009, el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, negó el amparo de los derechos reclamados [...].

G. Impugnación.

Mediante memorial presentado el 28 de julio de 2009, el accionante impugnó la decisión del *a quo* al no estar de acuerdo con la determinación adoptada, insistiendo, básicamente, en los argumentos expresados en la formulación de la demanda de tutela (...).

H. Sentencia de segunda instancia.

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sala Segunda de Decisión de Tutelas, mediante providencia de septiembre 17 de 2009, confirmó la decisión recurrida, considerando entre otros aspectos:

“... el actor no ha acudido al programa de protección que lidera el Ministerio accionado en orden a poner en conocimiento los hechos en que radica las amenazas proferidas en su contra con posterioridad a la última evaluación de riesgo que se le practicó, con la respectiva judicialización de las mismas pues, como señaló, para acceder a ese programa, es necesario el cumplimiento de dos presupuestos:

a) *La denuncia ante la Fiscalía...*

b) El resultado del Estudio Técnico de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza...

... ..

... el señor Orlando Burgos García acudió a la tutela sin haber agotado los procedimientos legalmente establecidos para obtener la protección que reclama pues... es necesario que el interesado acredite una serie de condicionamientos porque la sola manifestación de unos hechos no patentiza, por sí misma, la urgencia de desplegar un esquema de protección.

... ..

Así las cosas, al no existir evidencia sobre requerimiento por parte del accionante ante las autoridades competentes para pronunciarse sobre el trámite cuestionado, es claro que no existe conducta activa u omisiva posiblemente vulneradora del derecho fundamental invocado atribuible a los demandados, todo lo cual, de contera, torna improcedente el amparo, debiéndose además precisar que el lapso de tiempo transcurrido entre los hechos nuevos que fundamentan la pretensión tutelar, -agosto de 2008-, desvirtúa la presencia de un perjuicio irremediable..."

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, el fallo proferido dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate.

Esta Sala entra a determinar si se están vulnerando los derechos invocados por Orlando Burgos García, quien anota desempeñarse como *“Defensor de Derechos Humanos desde hace 7 años aprox. y Director Nacional de la Corporación Colombiana de Desplazados”*, y ha sido víctima de amenazas por grupos al

margen de la ley, situación que ha puesto en conocimiento de las autoridades competentes.

El actor se encontraba vinculado al programa de protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia. Sin embargo, en marzo de 2008 se llevó a cabo una valoración de riesgos, que fue clasificado “*como ordinario*”. Por tal razón, mediante oficio N° 014215 de julio 23 siguiente, fue desvinculado del programa de seguridad, decisión contra la cual interpuso los recursos correspondientes, continuando con protección mientras eran decididos. Posteriormente, desde julio 1° de 2009 el esquema de seguridad fue suspendido.

Pero “*las amenazas de muerte recibidas han sido permanentes por vía telefónica celular, mensajes de texto, correo electrónico y sufragios a la casa y oficina, igualmente a través de mi familia quien también sufrió desplazamiento forzado*”. En consecuencia, busca protección de su derecho a la vida y solicita se ordene revocar la orden de retirar el esquema de seguridad y que continúen las medidas de seguridad ante las amenazas, al igual que para su familia.

Tercera. La obligación del Estado de proteger el derecho a la vida.

Desde el Preámbulo de la Constitución Política se contempla la vida como uno de los valores que el ordenamiento constitucional debe defender. De igual forma, en los artículos 2° y 11 superiores se encuentra estipulado que las “*autoridades de la República están instituidas para proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia*”, por tratarse de un derecho de carácter fundamental e “*inviolable*”.

Este deber de protección de la vida, imperativo máximo también en tratados internacionales que reconocen los derechos humanos, ratificados en Colombia¹ y, por ende, prevalecientes

¹ Cfr., por ejemplo, art. 4.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “*Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho*

en el orden interno (art. 93 Const.), se constituye, como mandato superior que es, en una obligación para todas las autoridades del Estado, sin excepción, en la medida de sus posibilidades jurídicas y materiales, que deben realizar actividades, en el ámbito de las respectivas funciones, con el propósito de lograr las condiciones para la pervivencia y el desarrollo efectivo de la vida humana en sociedad.

Es decir, el compromiso de defensa de la vida, como bien constitucionalmente protegido, se erige prioritariamente en deber indispensable para las autoridades públicas.

[...]

Dentro del desarrollo que del derecho fundamental a la vida ha realizado la Corte Constitucional², también se destaca que tiene dos ámbitos vinculantes para el Estado: los deberes de respetarla y de protegerla. Así, las autoridades públicas están doblemente obligadas, a abstenerse de vulnerar el derecho a la vida y a evitar que terceras personas lo afecten. Así se señaló en sentencia T-981 de septiembre 13 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa:

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

Lo anterior implica que para el juez constitucional es indiferente quien es el sujeto que con sus actuaciones amenaza el derecho fundamental a la vida, pues la obligación del Estado es la de siempre asegurar su inviolabilidad.

...

Es claro, entonces, que la finalidad perseguida a través de una acción de tutela es proteger el derecho fundamental de quien la

estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.”

² ...

incoa y que, tratándose del más importante de todos los derechos, la vida humana, ésta debe defenderse sin importar quién sea la víctima potencial ni de dónde provenga la amenaza.

Coherentemente, tratándose de medidas encaminadas a dar protección, las autoridades gozan de autonomía para tomar las decisiones necesarias, siempre y cuando constituyan soluciones reales y efectivas. Así, las alternativas formuladas dependerán de la situación del país y del criterio razonable de las autoridades encargadas de proveer el amparo más adecuado frente al nivel de peligro, siendo en todo caso exigible que se elimine o, al menos, se minimice la exposición a riesgos.

La jurisprudencia nacional ha definido que amenaza “*es una violación potencial que se presenta como inminente y próxima. Respecto de ella la función protectora del juez consiste en evitarla*”³. Así se han establecido criterios de apreciación de los hechos que demandan la intervención del Estado, con el fin de establecer si existe grave peligro:

*“La vulneración y la amenaza de los derechos fundamentales son dos causales claramente distinguibles: la primera requiere de una verificación objetiva que corresponde efectuar a los jueces de tutela, mediante la estimación de su ocurrencia empírica y su repercusión jurídico-constitucional; la segunda, en cambio, incorpora criterios tanto subjetivos como objetivos, configurándose no tanto por la intención de la autoridad pública o el particular, cuando sea del caso, sino por el resultado que su acción o abstención pueda tener sobre el ánimo de la persona presuntamente afectada. Para que se determine entonces la hipótesis constitucional de la amenaza se requiere la confluencia de elementos subjetivos y objetivos o externos: el temor del sujeto que ve peligrar sus derechos fundamentales y la convalidación de dicha percepción mediante elementos objetivos externos, cuya significación es la que ofrecen las circunstancias temporales e históricas en que se desarrollan los hechos.”*⁴

Conforme lo señalado, las autoridades competentes encargadas de valorar los hechos con fundamento en los cuales se

³ ...

⁴ ...

solicita el amparo, deben ponderar racionalmente los factores objetivos y subjetivos, con el fin de determinar las circunstancias y establecer si hay lugar a la protección especial. Así se pronunció esta corporación en la sentencia T-1026 de 2002, antes citada:

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

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

c) La situación específica del amenazado: En esta apreciación se tienen en consideración aspectos subjetivos que rodean al peticionario, tales como el lugar de residencia, la pertenencia a un partido político, la actividad sindical, la situación económica, la actividad profesional, la labor desempeñada como empleado de cierta entidad estatal o empresa privada, los vínculos familiares, ciertas actuaciones realizadas o haberse visto involucrado en acciones adelantadas por grupos armados que actúan por fuera de la ley. La autoridad competente determinará, de acuerdo con los elementos de juicio existentes, si debido a las circunstancias específicas del solicitante, éste se encuentra expuesto a una situación de mayor vulnerabilidad y por lo tanto, sus derechos fundamentales corren un riesgo superior de ser violados en relación con el resto de la población.

d) El escenario en que se presentan las amenazas: De manera paralela a los criterios anteriores, es conveniente analizar las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se asegura que han ocurrido las amenazas.⁵ (i) Si es una zona general-

⁵ ...

AMENAZAS AL DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD

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

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

La apreciación integral de todos los factores, genera en la autoridad competente el deber de adoptar las medidas tendientes a otorgar suficiente protección especial a quien sea objeto de amenaza.

Es oportuno hacer referencia a lo indicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁶, acerca de los efectos del incumplimiento de órdenes de adopción de medidas, que dicte la Corte Interamericana de Derechos Humanos en desarrollo de lo estatuido en el artículo 63.2 de la Convención, partiendo del carácter obligatorio de las medidas provisionales que adopte dicha Corte, órdenes que *“implican un deber especial de protección de los beneficiarios de las medidas, mientras se en-*

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Perozo y otros vs Venezuela, sentencia de enero 28 de 2009.

cuentren vigentes, y su incumplimiento puede generar responsabilidad internacional del Estado⁷. *Sin embargo, esto no significa que cualquier hecho, suceso o acontecimiento que afecte a los beneficiarios durante la vigencia de tales medidas, sea automáticamente atribuible al Estado. Es necesario valorar en cada caso la prueba ofrecida y las circunstancias en que ocurrió determinado hecho, aún bajo la vigencia de las medidas provisionales de protección”.*

Cuarta. La protección especial a cargo del Estado teniendo en cuenta los niveles de riesgo.

La Corte Constitucional ha clasificado los diversos grados de riesgo en relación con la vida e integridad física de las personas, a partir de los cuales el Estado debe brindar protección a través de la autoridad pública correspondiente, explicados así⁸:

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

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

⁷ Cfr. *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párrs. 196 a 200. Ver también, *Caso de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de febrero de 2006, considerando séptimo; *Caso James y otros. Medidas Provisionales*. Resolución de 25 de mayo de 1999. Serie E No. 2, Resolutivo 2(b); Resoluciones de 14 de junio de 1998, 29 de agosto de 1998, 25 de mayo de 1999 y de 16 de agosto de 2000. Serie E No. 3, vistos 1 y 4; y Resolución de 24 de noviembre de 2000. Serie E No. 3, visto 3; y *Asunto de las Penitenciarias de Mendoza. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte de 30 de marzo de 2006, considerando décimo.

⁸ ...

AMENAZAS AL DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD

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

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

(i) debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico.

(ii) debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas.

(iii) debe ser presente, esto es, no remoto ni eventual.

(iv) debe ser importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor.

(v) debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable.

(vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso.

(vii) debe ser un riesgo excepcional, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la generalidad de los individuos.

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

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

Nivel de riesgo extremo. Este es el nivel de riesgo más alto. En esta categoría también se ponen en peligro derechos fundamentales como la vida y la integridad personal. Para que el individuo pueda obtener una protección especial por parte del Estado en este nivel, el riesgo debe reunir las características indicadas en relación con el nivel anterior y, además, debe ser grave e inminente. Es grave aquel riesgo que amenaza un bien jurídico de mucha entidad o importancia. La inminencia se predica de aquello que o está para suceder prontamente. Así, el riesgo extremo es aquel del que se puede decir que en cualquier instante puede dejar de ser una amenaza y materializarse en una vulneración de los derechos a la vida o a la inte-

gridad personal, que son evidentemente primordiales para el ser humano.”

Se trata así de parámetros jurisprudenciales, que deberán servir a las autoridades para ponderar el nivel de riesgo de personas bajo amenaza, que acudan en busca de protección especial para sus derechos a la vida y a la integridad personal.

Quinta. El caso bajo estudio.

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si debe otorgarse tutela a los derechos a la vida y a la integridad personal de Orlando Burgos García y su familia, frente a la exclusión de la protección especial que le había dispuesto la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, de manera que haya *“permanencia de las medidas de seguridad por amenazas de muerte de manera reiterada”*.

En el presente caso, atendiendo los presupuestos jurisprudenciales y dependiendo de la valoración fáctica y probatoria que se debe adelantar, en orden a determinar si los factores de riesgo subsisten, es necesario tener en cuenta los siguientes puntos:

1. El demandante manifiesta desempeñarse como “Defensor de Derechos Humanos desde hace 7 años aprox. y Director Nacional de la Corporación Colombiana de Desplazados” y continuar siendo víctima de amenazas, provenientes de grupos al margen de la ley, situación que venía siendo atendida hasta julio de 2009, por las autoridades competentes, estando vinculado en consecuencia al programa de protección, en “esquema de seguridad con escolta (esquema duro)”.

2. En el año 2008 fue evaluado de nuevo el nivel de riesgo al que se encontraba sometido, clasificándosele “como ordinario”, por lo cual lo desvincularon del programa de seguridad, decisión contra la cual presentó los recursos correspondientes, pero una vez resueltos (octubre 11 de 2008 y junio 1° de 2009) con-

firmando la decisión, desde julio de 2009 el esquema de seguridad con el que contaba fue suspendido.

3. Por parte del Ministerio del Interior y de Justicia se confirmó que, efectivamente, el señor Burgos García había sido vinculado al Programa de Protección que conduce la Dirección de Derechos Humanos, desde el 2 de septiembre de 2004, en su calidad de líder social, otorgándosele medidas de protección conforme al trámite dado a sus solicitudes y al resultado del correspondiente estudio del nivel de riesgo, medidas que, como aclara esa dependencia, no tienen carácter indefinido y pueden reevaluarse periódicamente (...).

4. La situación del actor ha sido conocida por la Policía Nacional y él ha acudido a la Fiscalía, a la Procuraduría y a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, buscando protección y denunciando la reiteración de las amenazas, con exhibición de los sufragios y otras notas amenazantes e injuriosas, que restablecen la necesidad de la especial defensa que antes le fue dispensada.

No son solamente las manifestaciones de Orlando Burgos García, sino el mismo hecho de la protección “dura” que hasta julio de 2009 se le destinó y la amarga realidad de la frecuente materialización de amenazas como las padecidas por él, lo que aconseja restablecerle el resguardo especial del cual disfrutaba.

Bien cierto es que la sola convivencia en una sociedad injusta, conflictiva y violenta conlleva riesgos para todos los habitantes, pero también lo es que el nivel de peligro se incrementa contra un desplazado que tiene el valor de hacerse conocer como “Defensor de Derechos Humanos y Director Nacional de la Corporación Colombiana de Desplazados”.

Así las cosas, los antecedentes de amenaza contra la vida e integridad del accionante, que repercuten hacia su familia, obligan a que, por razones de cautela, se asegure continuidad en la protección que el Estado debe otorgarle y que se minimicen los riesgos que pudiese traer consigo la variación en el tipo de seguridad que se venía prestando, de manera que por falta de precauciones o cambios abruptos en la modalidad, y

más todavía al suprimírsele, se posibilite la consumación de las amenazas.

Continuando en el Estado la responsabilidad de velar por la seguridad e integridad del demandante y de su núcleo familiar, no sólo no debe haber solución tajante de continuidad, sino que han de quedar claramente definidas las responsabilidades, así como las medidas de protección que continuarán, que se darán a conocer al protegido, así como la identidad de los servidores y del organismo responsable de amparar a quien sigue ejerciendo la misma actividad cívica, generadora de contingencias adicionales.

En este sentido, para la Sala resulta clara la necesidad de la actualización de la evaluación de riesgos y la adopción e implementación de medidas de seguridad, a través del respectivo Programa de Protección, pues en el accionante se reúnen las condiciones previstas por la ley y la jurisprudencia, para ser amparado nuevamente.

En tal virtud, será revocada la sentencia proferida en septiembre 17 de 2009 por la Corte Suprema de Justicia, Sala Segunda de Decisión de Tutelas de la Sala de Casación Penal, confirmatoria de la dictada en julio 16 de 2009 por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, que denegó la tutela interpuesta por Orlando Burgos García contra el Ministerio del Interior y de Justicia que, por el contrario, debe ser concedida.

En consecuencia, se ordenará al Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, haga evaluar de nuevo los factores de riesgo y reales amenazas actualmente existentes contra la vida e integridad personal del señor Orlando Burgos García y su núcleo familiar, a efectos de implementar cuanto antes las medidas de seguridad que su situación amerite.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero: REVOCAR la sentencia proferida en septiembre 17 de 2009 por la Corte Suprema de Justicia, Sala Segunda de Decisión de Tutelas de la Sala de Casación Penal, confirmatoria de la dictada en julio 16 de 2009 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal, que denegó la tutela solicitada por Orlando Burgos García contra el Ministerio del Interior y de Justicia. En su lugar, se dispone **CONCEDER** la tutela impetrada.

Segundo: ORDENAR al Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, haga evaluar de nuevo los factores de riesgo y reales amenazas actualmente existentes contra la vida e integridad personal del señor Orlando Burgos García y su núcleo familiar, a efectos de implementar cuanto antes las medidas de seguridad que su situación amerite.

...