

CONFLICTO ARMADO INTERNO – Procedencia de la tutela si se vulneran derechos fundamentales / ACCION DE TUTELA – Procedencia si se vulneran derechos fundamentales en el ámbito de un conflicto interno armado

La Convención Interamericana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, dispone en el artículo 1° que “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”. En desarrollo de tal preceptiva, nuestra Carta Política, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública. Por su parte, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, prevé que este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable, el cual deberá probarse. A partir de lo anterior y toda vez que se ventila la vulneración de derechos fundamentales en el ámbito de un conflicto armado interno, la Sala encuentra la procedencia de la acción de tutela.

FUENTE FORMAL: PACTO DE SAN JOSE – ARTICULO 1 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 86

SUPREMACIA D ELA CONSTITUCION – Prelación de tratados internacionales / DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO – Ámbito de aplicación. Protección a la población civil. Bloque de constitucionalidad /

En nuestro ordenamiento jurídico es necesario conciliar el principio de la supremacía de la Constitución (artículo 4°) con el reconocimiento de la prelación en el orden interno de los tratados internacionales (artículo 93 Ibídem), como los que consagran normas protectoras de los derechos humanos o declaraciones internacionales sobre los mismos, y en los casos de conflicto interno o externo, los que componen el llamado Derecho Internacional Humanitario (DIH). Así, las disposiciones del derecho internacional humanitario que tratan sobre el manejo de las personas y las cosas vinculadas a la guerra, como las que señalan la forma de conducir las acciones bélicas, se han establecido con el fin de proteger la dignidad de la persona humana y para eliminar la barbarie en los conflictos armados. Existen varias disposiciones del Derecho Internacional Humanitario que protegen a la población civil en caso de conflicto armado interno, como el "Protocolo Adicional a los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)", promulgado en Ginebra el 8 de junio de 1977, incorporado a nuestro derecho interno mediante la Ley 171 de 1994, que establece en sus artículos 4° y 13, las garantías fundamentales y la protección de la población civil. Las anteriores disposiciones del Protocolo de Ginebra II hacen parte del "bloque de constitucionalidad", y así lo reconoció expresamente la corte Constitucional mediante sentencia C-225 de 1995.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 4 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 93 / LEY 171 DE 1994 /

NOTA DE RELATORIA: Sobre el derecho internacional humanitario: Corte Constitucional, sentencia SU 256 de 1999.

PERTURBACION DEL ORDEN PUBLICO – Deben ser repelido por la fuerza pública / FUERZA PUBLICA – Funciones / AISLAMIENTO DE LA FUERZA PUBLICA – Improcedente mediante tutela / ZONA DE CONFLICTO ARMADO – Deben ejercerse mayor protección a la población civil / COMUNIDAD DE CALOTO – Perturbación del orden público. Conformación de comité interinstitucional de verificación de hechos vulnerante de derechos humanos

Dadas las condiciones de indefensión en que se encuentra gran parte de la población colombiana, la función de repeler los ataques y agresiones de los grupos alzados en armas corresponde asumirla al Estado directamente como fin esencial inherente a su naturaleza, quien la ejerce por medio de la Fuerza Pública, conforme lo dispone el artículo 218 de la Carta, según el cual estas están instituidas para mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar la convivencia pacífica de los habitantes de Colombia, dentro de un concepto de cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a órdenes de las autoridades políticas. Corresponde entonces al Gobierno Nacional dotar a esta institución de las herramientas (recursos, personal, etc.) necesarias para cumplir con el mandato que la Constitución le ha impuesto. Por tanto, debe otorgarle los mecanismos que le permitan cumplir cabalmente esta función y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, defender la Independencia Nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden jurídico. El cumplimiento de ese deber resulta de insoslayable urgencia en circunstancias de grave perturbación del orden público, como las actuales. En ese orden de ideas, el fin para el que ha sido creada la Fuerza Pública está debidamente delimitado, por consiguiente, cualquier afirmación tendiente a que dicha Institución estatal, por antonomasia garante de derechos, actúa en contra de los postulados para los cuales fue creada, constituye una posible desviación de las atribuciones y fines últimos del Estado consagrados en la Constitución, que debe ser objeto de investigación y correctivo, de ser comprobada. A partir de lo anterior, la Sala encuentra que en efecto, como a bien lo tuvo el a quo, las autoridades accionadas han desplegado una serie de actividades frente a las diferentes denuncias efectuadas por los pobladores de la zona de Caloto (Cauca), aquí actores; no obstante, dichas actuaciones, aunque procedentes y necesarias, no resultan suficientes para la situación ventilada. Recordando los fines esenciales del Estado, aludidos al inicio de esta parte considerativa, en concordancia con las normas del derecho internacional humanitario, también citadas, es claro que emerge el deber imperativo del Estado de garantizar la seguridad mínima a sus conciudadanos. Es sabida la dificultad que le asiste en poder llegar a todos los rincones del País, teniendo en cuenta no sólo el conflicto armado, sino la geografía que facilita el ocultamiento de grupos al margen de la ley, cerca de asentamientos humanos, donde las Fuerzas Militares deben acudir para generar espacios de seguridad ciudadana, lo que a pesar de pretender mejores condiciones, implica la puesta en peligro de la integridad física de aquellos civiles aledaños, ante la posibilidad de combates entre ambas fuerzas. Es por esta razón que la pretensión de la acción de tutela tendiente a que se aísle de manera perimetral a la Fuerza Pública del Municipio de Caloto, implica la posibilidad del repliegue de los grupos al margen de la ley y de contera, la desprotección de la Comunidad, así como la intromisión del juez de tutela frente a la estrategia e inteligencia militar para combatir grupos subversivos, razones por las cuales, no está llamada a prosperar. No obstante, la presencia de las Fuerzas Armadas debe ser de tal entidad que garantice condiciones de seguridad plenas

para la población donde se localice, de lo contrario, como se indicó, ante una denuncia de vulneración de los derechos humanos por parte de una Institución consagrada para su garantía y efectividad, debe iniciarse la correspondiente investigación y, de comprobarse su ocurrencia, aplicarse el correctivo; igualmente la investigación no sólo debe hacerse para las fuerzas armadas, sino para todos los participantes de la violencia que azota la Región, como grupos subversivos, autodefensas, paramilitares, bandas de narcotraficantes, delincuencia común, etc. En ese orden, y dado que en el presente caso se ventilan sendas denuncias en contra de las Fuerza Militares, a partir de la ofensiva militar desplegada en la zona de Caloto (Cauca) Veredas El Vergel y El Pedregal, esta debe ser objeto de indagación y de evaluación por parte de las entidades disciplinarias, penales y de derechos humanos del Estado, de manera que si bien, se repite, las autoridades accionadas han actuado en el marco de su competencia, la especial situación de la población civil aledaña a la zona roja de conflicto armado, requiere de medidas mas contundentes para dar cumplimiento a los fines del estado, sin perjuicio de las actuaciones hasta el momento adelantadas. Es preciso recordar que no basta la consagración en la Carta Política del catálogo de derechos, esta tiene una vocación hacia la realización y efectividad de sus postulados y mandatos, no en el plano de lo teórico sino en el campo de lo real y tangible. A partir de lo anterior, a juicio de esta Sala, es necesaria la protección tutelar de las Comunidades de El Vergel y El Pedregal del Municipio de Caloto (Cauca), para lo cual se requiere disponer de un comité interinstitucional de verificación de los hechos en la zona afectada, tanto de Ejército como de cualquier actor armado interviniente en el conflicto, que deberá estar integrado por la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Presidencia de la República y la Defensoría del Pueblo, quienes designarán un funcionario que los represente a nivel Departamental, y un representante de las Comunidades afectadas. Dicho Comité deberá verificar, en el marco de acción de cada Entidad, las condiciones de vulneración de los derechos humanos de la población de las Veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto, por parte de todos los actores del conflicto, y deberán elevar un informe contentivo de las mismas, en el que se presenten las medidas de mitigación del riesgo de la población y, de existir mérito, adelantarán las investigaciones del caso de acuerdo a sus funciones. Lo anterior, sin perjuicio de las actividades que hasta el momento estén adelantando relacionadas con la situación *sub lite*.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "A"

Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil diez (2010)

Radicado número: 19001-23-31-000-2010-00193-01(AC)

Actor: MARLENY COICUE Y OTROS

Demando: NACION – PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la Corporación Justicia y Dignidad contra la sentencia de 2 de julio de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, que denegó el amparo solicitado.

I. Antecedentes

La Corporación Justicia y Dignidad, en nombre y representación de Marleny Coicue, José Renet Silva, María Elvira Ramos, Noe Soto Martínez, Osvaldo Cañas Martínez, Rafael Ulcue Perdomo, Yuli Marcela Cañas, Senovia Moreno Restrepo y Ofelia Villano Guasaquillo, residentes de la Vereda el Vergel del Municipio de Caloto (Cauca), interpone acción de tutela con el fin de lograr la protección de sus derechos fundamentales a la vida, la integridad personal, la libertad y seguridad personal y a la libertad de circulación y residencia, presuntamente vulnerados por el Presidente de la República, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo.

Se narran como **hechos** que en varias oportunidades, han sido víctimas de violaciones al DIH por parte del Ejército Nacional, quien ha violentado sus casas de habitación, les ha propinado lesiones físicas y retenido ilegalmente, bajo el supuesto de ser miembros de la guerrilla; asimismo, han sido testigos presenciales y se han visto afectados por los constantes combates entre Ejército y Guerrilla en las inmediaciones de sus sitios de vivienda, donde aquel se encuentra acantonado.

Dice que los anteriores hechos han sido denunciados oportunamente ante las autoridades competentes para que adelanten las investigaciones del caso y brinden las medidas de protección procedentes frente al accionar del Ejército Nacional, sin embargo, no se ha obtenido una respuesta efectiva al respecto.

Indica que se adelanta trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien ha solicitado información al Estado Colombiano de la situación de las Veredas El Vergel y El Pedregal (Caloto – Cauca), a fin de determinar la procedencia de medidas cautelares en el proceso que iniciaron ante esa Entidad. No obstante, aducen, el Estado Colombiano no ha adoptado ninguna medida de investigación y sanción contra los responsables de los hechos denunciados, ni ha brindado protección o reparación a las víctimas.

En el marco del Consejo de Seguridad celebrado en Florida – Valle el 30 de marzo de 2010, solicitaron al Comandante del Ejército Coronel Wilson Cabra, que tomara las medidas de protección de los pobladores de las veredas. Asimismo, el 7 de mayo de 2010, la Corporación Justicia y Dignidad presentó ante el Defensor Regional del Pueblo de Popayán, solicitud en igual sentido.

La Corporación Jurídica Yira Castro, presentó el 27 de mayo de 2010, escrito ante el Presidente de la República, el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la Nación y el Procurador General de la Nación, para que protejan su vida e integridad y prevengan un posible desplazamiento de los habitantes de las Veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto.

Aducen que ninguna de las peticiones había sido atendida al momento de presentar la acción de tutela.

II. Objeto de tutela

“La Corporación Justicia y Dignidad recurre en prevención ante el Honorable Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca para que se le ordene:

Al Presidente de la República:

Adoptar de manera urgente las medidas necesarias para garantizar la vida, integridad personal, de las familias de las veredas El Vergel y el Pedregal en el municipio de Caloto Cauca, para este efecto se solicita que:

- 1. La Fuerza Pública actúe de manera perimetral sobre las veredas el Vergel y El Pedregal en el municipio de Caloto – Cauca, de modo que se eviten daños irreparables a la vida e integridad personal de los campesinos, la destrucción de los bienes de supervivencia y de vida, y la destrucción de su identidad socio cultural.*
- 2. En desarrollo de confrontaciones armadas con la guerrilla, abstenerse de usar las zonas delimitadas por la comunidad como lugares de albergue humanitario para la población civil, tales sitios se ubicarán en zonas concertadas con representantes de las comunidades.*

3. *Que los sitios de albergue humanitario sean respetados con independencia de las confrontaciones armadas ya que estarán siendo utilizadas como sitios de permanente reunión comunitaria.*

Que se ordene al Defensor del Pueblo:

1. *El nombramiento de un Defensor Comunitario elegido en acuerdo con la comunidad.*
2. *Que cumpla con los mandatos constitucionales.*

Que se ordene al Fiscal General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación:

1. *Adelantar las investigaciones penales y disciplinarias correspondientes por los hechos que soportan la acción de tutela.*
2. *Brindar protección efectiva a las personas que valientemente han denunciado los crímenes cometidos por los agentes estatales y los testigos que sirven de prueba para esclarecer los hechos.”*

III. Sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo del Cauca mediante sentencia de 2 de julio de 2010, denegó el amparo de tutela solicitado. Concluyó que las entidades llamadas a responder han cumplido con sus funciones dentro del marco de sus competencias, con las limitaciones presupuestales y de personal que es inherente a los órganos del Estado.

Finalmente indicó que la demanda se dirige dentro de un contexto regional en el cual confluyen actualmente fuertes disturbios de orden público, que no son endilgables a las entidades accionadas, sino a un enfrentamiento bélico entre grupos insurgentes que azotan al País y el Ejército Nacional en cumplimiento de sus funciones.

IV. La impugnación

La Corporación Justicia y Dignidad impugna la decisión de instancia. Aduce que el Presidente de la República representa la unidad nacional y está obligado a

garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos, adicionalmente dirige a la fuerza pública como comandante supremo de las Fuerzas Armadas. Expresa que en la demanda delimitó las trasgresiones en que ha incurrido el Ejército Nacional.

Reitera que los hechos están siendo materia de investigación por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA quien emitió una solicitud de información al Estado Colombiano en relación con la situación de 12 familias de las Veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto, sin que el Estado haya brindado protección ni reparación a las víctimas de los mismos.

Arguye que se absolvió a la Presidencia y al Ejército Nacional, aun cuando no contestaron la demanda, y las demás autoridades demandadas demuestran que sólo han tomado medidas formales frente a tan graves violaciones a los derechos humanos y al DIH. Indica la desprotección de las familias de las Veredas El Vergel y El Pedregal, a pesar de haber activado el aparato judicial y de alertar a los organismos de control sobre la grave situación humanitaria por los ataques del Ejército a la Población Civil.

Para resolver, se

V. Considera

En el presente asunto, la parte actora acude a la acción de tutela con el fin de lograr la protección de sus derechos fundamentales a la vida, la integridad personal, la libertad y seguridad personal y a la libertad de circulación y residencia, presuntamente vulnerados por el Presidente de la República, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, toda vez que no han dispuesto las medidas ejecutivas necesarias para conjurar el perjuicio que sufren por las violaciones de sus derechos que, afirma, perpetra el Ejército Nacional, tales como, retenciones ilegales, fuego cruzado con grupos al margen de la ley en las Veredas El Vergel y El Pedregal del Municipio de Caloto (Cauca) de manera que se afectan sus viviendas y reciben incluso heridas.

Plantean que sus denuncias y quejas frente a las diferentes trasgresiones a sus derechos no han sido atendidas efectivamente por las autoridades competentes, toda vez que sólo han presentado soluciones “formales”; frente a lo cual el

Tribunal de instancia concluyó que las diferentes denuncias han sido tramitadas dentro de la capacidad administrativa y presupuestal de las Instituciones.

Se plantea en la impugnación el deber que le asiste al Presidente de la República de garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos, como comandante supremo de las Fuerzas Armadas, quien ha omitido remitir la información que se le ha solicitado en el marco de la investigación que adelanta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, frente a su caso, ni ha brindado protección y reparación a las víctimas de los mismos, o materializado medida alguna.

1. Procedencia de la acción de tutela

La Convención Interamericana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, dispone en el artículo 1° que *“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”*

En desarrollo de tal preceptiva, nuestra Carta Política, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, **mediante el ejercicio de la acción de tutela** bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública. Por su parte, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, prevé que este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable, el cual deberá probarse.

A partir de lo anterior y toda vez que se ventila la vulneración de derechos fundamentales en el ámbito de un conflicto armado interno, la Sala encuentra la procedencia de la acción de tutela.

En nuestro ordenamiento jurídico es necesario conciliar el principio de la supremacía de la Constitución (artículo 4°) con el reconocimiento de la prelación

en el orden interno de los tratados internacionales (artículo 93 *Ibíd*em), como los que consagran normas protectoras de los derechos humanos o declaraciones internacionales sobre los mismos, y en los casos de conflicto interno o externo, los que componen el llamado Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Así, las disposiciones del derecho internacional humanitario que tratan sobre el manejo de las personas y las cosas vinculadas a la guerra, como las que señalan la forma de conducir las acciones bélicas, se han establecido con el fin de proteger la dignidad de la persona humana y para eliminar la barbarie en los conflictos armados¹.

Existen varias disposiciones del Derecho Internacional Humanitario que protegen a la población civil en caso de conflicto armado interno, como el *"Protocolo Adicional a los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)"*, promulgado en Ginebra el 8 de junio de 1977, incorporado a nuestro derecho interno mediante la Ley 171 de 1994, que establece lo siguiente en sus artículos 4° y 13:

"ARTÍCULO 4. Garantías fundamentales.

1º. Todas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas. Serán tratadas con humanidad en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable. Queda prohibido ordenar que no haya supervivientes.

(...)

ARTÍCULO 13. Protección de la población civil.

1º La población civil y las personas civiles gozarán de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares. Para hacer efectiva esta protección, se observarán en todas las circunstancias las normas siguientes.

¹ Corte Constitucional, sentencia SU 256 de 1999.

2º No serán objeto de ataque la población civil como tal, ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil.

3º Las personas civiles gozarán de la protección que confiere este Título, salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación".

Las anteriores disposiciones del Protocolo de Ginebra II hacen parte del "bloque de constitucionalidad", y así lo reconoció expresamente la corte Constitucional mediante sentencia C-225 de 1995.

En ese orden de ideas, la Constitución Política presenta como fines esenciales del Estado la garantía de la realización de los derechos de las personas, teniendo como premisa que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su *"vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares"* (Artículo 1º).

Así mismo, en desarrollo de los anteriores postulados, el artículo 13 constitucional impone al Estado la obligación de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, para lo cual deberá adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados, y protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

Dadas las condiciones de indefensión en que se encuentra gran parte de la población colombiana, la función de repeler los ataques y agresiones de los grupos alzados en armas corresponde asumirla al Estado directamente como fin esencial inherente a su naturaleza, quien la ejerce por medio de la Fuerza Pública, conforme lo dispone el artículo 218 de la Carta, según el cual estas están instituidas para mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar la convivencia pacífica de los habitantes de Colombia, dentro de un concepto de cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a órdenes de las autoridades políticas.

Corresponde entonces al Gobierno Nacional dotar a esta institución de las herramientas (recursos, personal, etc.) necesarias para cumplir con el mandato que la Constitución le ha impuesto. Por tanto, debe otorgarle los mecanismos que le permitan cumplir cabalmente esta función y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, defender la Independencia Nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden jurídico. El cumplimiento de ese deber resulta de insoslayable urgencia en circunstancias de grave perturbación del orden público, como las actuales.

En ese orden de ideas, el fin para el que ha sido creada la Fuerza Pública está debidamente delimitado, por consiguiente, cualquier afirmación tendiente a que dicha Institución estatal, por antonomasia garante de derechos, actúa en contra de los postulados para los cuales fue creada, constituye una posible desviación de las atribuciones y fines últimos del Estado consagrados en la Constitución, que debe ser objeto de investigación y correctivo, de ser comprobada.

2. El caso concreto

Según se dejó visto, los actores, como pobladores de las Veredas El Vergel y El Pedregal, zona rural del Municipio de Caloto – Departamento del Cauca - invocan la protección de sus derechos fundamentales que afirman vulnerados por cuenta de la acción del Ejército Nacional, en ocasiones por arbitrariedad de sus acciones y en otras, como consecuencia del combate efectuado con las fuerzas al margen de la ley, en zonas aledañas a sus lugares de asentamiento, lo que ha perpetrado lesiones de tipo material y físico a la probación civil.

Está acreditado en el plenario que los tutelantes, de manera personal o a través de distintas organizaciones de derechos humanos (fl. 7 a 13), han accionado el aparato estatal, acudiendo ante la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para que se inicien las acciones correspondientes a fin de mitigar la situación de riesgo de su comunidad, y para que sean judicializados los agentes estatales que han trasgredido sus derechos, sin embargo, afirman, sus requerimientos no han sido atendidos adecuadamente, en tanto sólo se han dispuesto medidas formales y no materiales respecto a su situación.

La Sala extracta de las probanzas arrimadas al plenario, las siguientes actuaciones:

La Procuraduría General de la Nación, mediante la Procuraduría Provincial de Santander de Quilichao – Cauca, por comunicación de 25 de junio de 2010, leíble a folio 59, expresa al señor Alexander Montaña Narvárez, de la Corporación Justicia y Dignidad, que la situación ventilada sobre la violación de los derechos humanos en las veredas El Vergel y El Pedregal, se encontraba en etapa de evaluación por parte del Comité de Quejas de la Procuraduría Provincial, a partir de lo cual se imprimiría el trámite respectivo.

Por oficio de 28 de junio de 2010, el Procurador Provincial, en ejercicio del control preventivo, requirió al Comandante de la Tercera Brigada del Ejército Nacional con sede en Florida (Valle) para que proteja a las comunidades campesinas residentes en las Veredas El Palo, El Pedregal y El Vergel, y dé buen trato a las personas que por alguna circunstancia sean capturadas en flagrancia o sospechosas de algún delito. Mediante oficio de la misma fecha, requirió al Personero Municipal de Caloto (Cauca) para que informe sobre el conocimiento de hechos relacionados con la vulneración de derechos humanos a las familias de las veredas en comento, y las medidas adoptadas (Fls. 61 y 62).

Por su parte la **Fiscalía General de la Nación**, presenta sendos memoriales en los que acredita estar dando trámite a las diferentes denuncias y solicitudes elevadas por los actores, sobre los hechos vulnerantes de sus derechos humanos en las poblaciones donde habitan (Fl. 66 a 74 y 110 a 113) y remitió la investigación sobre algunos de los hechos a la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario – Sede Popayán.

Ahora, la **Defensoría del Pueblo, a través del Defensor Regional del Cauca** allega información en la que además de relacionar que ha tenido conocimiento de los hechos materia de tutela, indica las medidas administrativas y ejecutivas tendientes a mitigar el daño sufrido por la población civil, como el Sistema de Alertas Tempranas SAT, los informes de riesgo que ha generado sobre los Municipios de Corinto y Caloto, a partir de los cuales se elevó a categoría de Alerta Temprana por el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas – CIAT, presidido por el Ministerio del Interior, asimismo, que ha realizado gestiones directas ante el Ejército Nacional.

El Norte del Cauca contó con un Defensor Comunitario, pero su sede se trasladó por razones del servicio, a la Costa Caucana del Pacífico, no obstante, la Defensoría Regional aduce que ha impulsado la necesidad de un funcionario de esa categoría para el Norte del Cauca.

Obra a folio 118, el Informe de Riesgo No. 001-10 en el que se expone que en el Departamento del Cauca, Municipio de Caloto, las Veredas El Pedregal y El Vergel, entre muchas otras, son zona de alto riesgo para la población afrodescendiente, indígena y civil, adicionalmente, el riesgo se caracteriza por el repliegue y consolidación de la ofensiva militar de las Farc a través de la Columna Móvil Jacobo Arenas y del Sexto Frente, donde la ubicación geográfica del Municipio de Caloto facilita la realización de atentados y ataques contra la población.

De igual forma, en el Informe de Riesgo aludido, la Defensoría efectúa una serie de recomendaciones que involucran tanto a autoridades civiles (Gobernación del Cauca, Alcaldía Municipal de Caloto, la Dirección Nacional de Estupefacientes, el Programa de Atención Integral de Minas Antipersona, el Ministerio de Agricultura, del Interior y de Justicia y el ICBF, entre otras) y militares, como el Ejército y la Policía Nacional, a fin de adelantar medidas de protección y fortalecimiento económico y social en la zona (Fls. 124 y 125).

A partir de lo anterior, la Sala encuentra que en efecto, como a bien lo tuvo el a quo, las autoridades accionadas han desplegado una serie de actividades frente a las diferentes denuncias efectuadas por los pobladores de la zona de Caloto (Cauca), aquí actores; no obstante, dichas actuaciones, aunque procedentes y necesarias, no resultan suficientes para la situación ventilada.

Recordando los fines esenciales del Estado, aludidos al inicio de esta parte considerativa, en concordancia con las normas del derecho internacional humanitario, también citadas, es claro que emerge el deber imperativo del Estado de garantizar la seguridad mínima a sus conciudadanos. Es sabida la dificultad que le asiste en poder llegar a todos los rincones del País, teniendo en cuenta no sólo el conflicto armado, sino la geografía que facilita el ocultamiento de grupos al margen de la ley, cerca de asentamientos humanos, donde las Fuerzas Militares deben acudir para generar espacios de seguridad ciudadana, lo que a pesar de

pretender mejores condiciones, implica la puesta en peligro de la integridad física de aquellos civiles aledaños, ante la posibilidad de combates entre ambas fuerzas.

Es por esta razón que la pretensión de la acción de tutela tendiente a que se aísle de manera perimetral a la Fuerza Pública del Municipio de Caloto, implica la posibilidad del repliegue de los grupos al margen de la ley y de contera, la desprotección de la Comunidad, así como la intromisión del juez de tutela frente a la estrategia e inteligencia militar para combatir grupos subversivos, razones por las cuales, no está llamada a prosperar.

No obstante, la presencia de las Fuerzas Armadas debe ser de tal entidad que garantice condiciones de seguridad plenas para la población donde se localice, de lo contrario, como se indicó, ante una denuncia de vulneración de los derechos humanos por parte de una Institución consagrada para su garantía y efectividad, debe iniciarse la correspondiente investigación y, de comprobarse su ocurrencia, aplicarse el correctivo; igualmente la investigación no sólo debe hacerse para las fuerzas armadas, sino para todos los participantes de la violencia que azota la Región, como grupos subversivos, autodefensas, paramilitares, bandas de narcotraficantes, delincuencia común, etc.

En ese orden, y dado que en el presente caso se ventilan sendas denuncias en contra de las Fuerza Militares, a partir de la ofensiva militar desplegada en la zona de Caloto (Cauca) Veredas El Vergel y El Pedregal, esta debe ser objeto de indagación y de evaluación por parte de las entidades disciplinarias, penales y de derechos humanos del Estado, de manera que si bien, se repite, las autoridades accionadas han actuado en el marco de su competencia, la especial situación de la población civil aledaña a la zona roja de conflicto armado, requiere de medidas mas contundentes para dar cumplimiento a los fines del estado, sin perjuicio de las actuaciones hasta el momento adelantadas.

Es preciso recordar que no basta la consagración en la Carta Política del catálogo de derechos, esta tiene una vocación hacia la realización y efectividad de sus postulados y mandatos, no en el plano de lo teórico sino en el campo de lo real y tangible.

A partir de lo anterior, a juicio de esta Sala, es necesaria la protección tutelar de las Comunidades de El Vergel y El Pedregal del Municipio de Caloto (Cauca), para

lo cual se requiere disponer de un comité interinstitucional de verificación de los hechos en la zona afectada, tanto de Ejército como de cualquier actor armado interviniente en el conflicto, que deberá estar integrado por la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Presidencia de la República y la Defensoría del Pueblo, quienes designarán un funcionario que los represente a nivel Departamental, y un representante de las Comunidades afectadas.

Asimismo, a pesar de que las autoridades civiles del Municipio de Caloto y el Departamento del Cauca, ni el Ejército Nacional fueron vinculadas a este proceso constitucional, deberán hacer parte del comité anteriormente aludido, para lo cual serán exhortadas.

Dicho Comité deberá verificar, en el marco de acción de cada Entidad, las condiciones de vulneración de los derechos humanos de la población de las Veredas El Vergel y El Pedregal de Caloto, por parte de todos los actores del conflicto, y deberán elevar un informe contentivo de las mismas, en el que se presenten las medidas de mitigación del riesgo de la población y, de existir mérito, adelantarán las investigaciones del caso de acuerdo a sus funciones. Lo anterior, sin perjuicio de las actividades que hasta el momento estén adelantando relacionadas con la situación *sub lite*.

La conformación del Comité se efectuará en término no mayor de quince (15) días, del mismo se designará un Coordinador, que bien puede provenir de la Defensoría del Pueblo, y de sus actuaciones se elevará informe al Tribunal Administrativo del Cauca, en el término de un (1) mes contado a partir de su instalación, de cada reunión se elevará un acta. La duración de dicho comité se prolongará hasta tanto los integrantes concluyan que las actuaciones de riesgo encontradas, no ofrecen peligro a la integridad física de la Comunidad.

Finalmente, teniendo en cuenta que el Norte del Cauca está integrado por los Municipios de Buenos Aires, Caldono, Caloto, Guachene, Corinto, Jambaló, Miranda Padilla, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Suárez, Toribío y Villa Rica (Fl. 121 Vto.), zonas que según informa la Defensoría Regional del Pueblo, son de alto riesgo y en la actualidad no cuentan con un Defensor Comunitario, la Sala considera más que pertinente ordenar al Defensor del Pueblo, teniendo en

cuenta la autonomía administrativa presupuestal con que cuenta², la designación o comisión de un funcionario como Defensor Comunitario de la Zona Norte del Cauca, que igualmente, hará parte del Comité Interinstitucional aludido.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

VI. Falla

1. **REVÓCASE** la sentencia impugnada, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, el 2 de julio de 2010. En su lugar, se dispone:
2. **CONCÉDESE** el amparo de tutela solicitado por Marleny Coicue y otros.
3. **ORDÉNASE** a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Presidencia de la República y la Defensoría del Pueblo, la integración de un Comité Interinstitucional de Verificación de Hechos vulnerantes de derechos humanos en la zona de las Comunidades de El Vergel y El Pedregal del Municipio de Caloto (Cauca), por parte de las Fuerzas Militares y de cualquier otro actor armado interviniente en el conflicto. Dichas autoridades, **designarán** un funcionario que los represente a nivel Departamental.
4. **INTÉGRENSE** a dicho Comité Interinstitucional, al Alcalde del Municipio de Caloto y al Gobernador del Departamento del Cauca, al Ejército Nacional y a un representante de las Comunidades afectadas. **Exhórteseles** en tal sentido.
5. Dicho Comité deberá elevar un informe contentivo de las actuaciones y hallazgos que realice, en el que se presenten las medidas de mitigación del riesgo de la población, y de existir mérito, adelantará las investigaciones del caso de

² Ley 24 de 1992, "Por la cual se establecen la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones en desarrollo del artículo 283 de la Constitución Política de Colombia". "ARTÍCULO 1o. La Defensoría del Pueblo es un organismo que forma parte del Ministerio Público, ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación y le corresponde esencialmente velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los Derechos Humanos. La Defensoría del Pueblo tiene autonomía administrativa y presupuestal."

acuerdo a las funciones de cada uno de sus integrantes, sin perjuicio de las actuaciones que hasta el momento se encuentren adelantando al respecto.

6. La conformación del Comité se efectuará en término no mayor de quince (15) días, contado a partir de la notificación del presente fallo, del mismo se designará un Coordinador, que provendrá de la Defensoría del Pueblo, y de sus actuaciones se elevará informe, en el término de un (1) mes contado a partir de su instalación, y de cada reunión se elevará un acta, dichas actuaciones serán informadas al Tribunal Administrativo del Cauca, quien verificará el cumplimiento de esta providencia. La duración de dicho comité se prolongará hasta tanto los integrantes concluyan que las actuaciones de riesgo encontradas no ofrecen peligro a la integridad física de la Comunidad, lo que se informará al Tribunal aludido.

7. ORDÉNASE al Defensor del Pueblo, la designación o comisión de un funcionario como Defensor Comunitario de la Zona Norte del Cauca, que igualmente, hará parte del Comité Interinstitucional aludido.

8. Notifíquese esta providencia en la forma indicada en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991. Dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha. Cópiese, notifíquese y cúmplase.

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO