

**LOS MAESTROS AMENAZADOS CON OCASIÓN DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO:
PERSPECTIVA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

María Adelaida Vélez Posada

**Universidad Eafit
Escuela de Derecho
Medellín, 2010**

**LOS MAESTROS AMENAZADOS CON OCASIÓN DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO:
PERSPECTIVA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

María Adelaida Vélez Posada

Monografía de Grado

Asesor

Profesor Mario Montoya Brand

Universidad Eafit

Escuela de Derecho

Medellín, 2010

CONTENIDO

I.	Siglas	-----	4
II.	Introducción	-----	5
III.	Capítulo I: aproximación teórica al conflicto armado colombiano	-----	10
IV.	Capítulo II: situación de los maestros en el conflicto armado colombiano	-----	36
V.	Capítulo III: Percepción de la Corte Constitucional sobre el problema de los maestros amenazados por parte de los actores combatientes en el conflicto armado colombiano	-----	60
VI.	Conclusiones	-----	96
VII.	Anexo. cuadro 1: sentencias docentes amenazados por grupos armados	-----	103
VIII.	Bibliografía	-----	128

SIGLAS

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CNA: Consejo Nacional de Acreditación

CODHES: [Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento](#)

DIH: Derecho Internacional Humanitario

FECODE: Federación Colombiana de Educadores

M.P.: magistrado ponente

OEA: Organización de Estados Americanos

OIT: Organización Internacional de Trabajo

ONG: organización no gubernamental

SUTEV: Sindicato Único de Educadores del Valle

INTRODUCCIÓN

El conflicto armado colombiano cuyos orígenes se remontan a cuatro décadas atrás es, sin lugar a dudas, uno de los asuntos más debatidos y controversiales de la actualidad del país, pues convoca diversas corrientes de pensamiento, sectores y clases sociales, generando así una gran variedad de diagnósticos, propuestas y sentimientos divergentes e incluso contradictorios. Asimismo, la capacidad que tiene dicho fenómeno de permear todos los espacios de la realidad del país permite entender por qué el Estado Colombiano ha convertido a la guerra en objeto de constante reflexión e intervención.

Ahora, la masiva vulneración de derechos constitucionales en el contexto de la confrontación armada, así como los reiterados intentos del Legislador y del Ejecutivo de darle solución, han obligado a la Corte Constitucional a enfrentarse al tema en cuestión en decisiones sobre situaciones diversas que convocan su atención, y como es de esperarse en virtud de la importancia de este alto tribunal en el ordenamiento jurídico colombiano, las reflexiones y decisiones tomadas por el intérprete máximo de la Constitución sobre el conflicto interno han influido directamente en las políticas de los demás órganos del Estado, así como en la percepción del fenómeno en distintos ámbitos de la sociedad civil colombiana y de la comunidad internacional.

El objetivo principal de esta monografía consiste en dar cuenta de cómo percibe la Corte Constitucional el conflicto armado colombiano a partir del problema específico de la amenaza

y vulneración de los derechos constitucionales de los maestros por parte de los actores combatientes. Adicional a esto existen otros objetivos que guían el presente estudio y amplían las dimensiones de análisis sobre la problemática de los maestros victimizados por razón del conflicto armado. Estos objetivos específicos se exponen a continuación: 1) describir el contexto en que se desarrolla el problema de los maestros amenazados por el conflicto armado, 2) determinar si existe o no una línea jurisprudencial construida por la Corte Constitucional para abordar el asunto de los maestros amenazados por causa del conflicto armado, y si la hay, establecer cuáles son sus características principales. 3) comparar las percepciones de la Corte Constitucional y de otras ramas del poder público acerca del conflicto y de la situación de los maestros amenazados por los grupos armados, para luego determinar si éstas son concordantes o divergentes.

Para entender la pertinencia teórica y práctica del objeto principal y de los objetivos específicos mencionados, es preciso exponer brevemente algunos elementos que caracterizan el conflicto armado colombiano.

En primer lugar, se puede decir que uno de los rasgos más significativos del conflicto interno desde sus inicios, consiste en que el Estado es uno de los diversos actores enfrentados, entre los cuales se cuentan grupos armados al margen de la ley como son los movimientos guerrilleros y las agrupaciones paramilitares. Dicha dinámica conllevó al involucramiento directo y victimización de la población civil, la cual se ha visto permanentemente obligada a soportar ataques y violaciones de sus derechos como consecuencia de las disputas entre distintos actores armados por motivos de control territorial, de recursos y, en último término, de poder.

En segundo lugar, conviene entonces reconocer -dados los objetivos, estrategias y prácticas propias del actuar de los combatientes- que ciertos sectores de la población colombiana, por motivo de su estatus en la comunidad, su labor o ubicación geográfica, son más propensos a ver vulnerados sus derechos por causa del conflicto. Los maestros -concretamente aquellos que ejercen sus funciones en zonas rurales donde hay presencia de uno o varios grupos armados- han sido ampliamente reconocidos como sujetos particularmente vulnerables y sometidos a mayores niveles de riesgo con ocasión de las acciones de los combatientes, hecho que encuentra respaldo empírico en las cifras de amenazas, homicidios y desplazamientos publicadas por fuentes oficiales del gobierno colombiano y por organizaciones internacionales tal como se mostrará en el desarrollo de la presente monografía.

Los objetivos descritos son útiles desde un punto de vista teórico así como práctico debido a que analizar la percepción del tribunal constitucional frente a una situación concreta generada por causa del conflicto armado, es una herramienta que permite reflexionar sobre el conflicto interno colombiano a partir del posicionamiento de un ente estatal de suma importancia, respecto a un problema específico propio de las dinámicas de la guerra, a saber, la amenaza y vulneración de los derechos constitucionales de los maestros por parte de los actores combatientes.

Presentados pues el objetivo principal y los objetivos específicos de esta monografía, se procede a exponer brevemente la estructura y contenidos de los capítulos que la conforman.

En el capítulo I se aborda el tema de la guerra desde el punto de vista teórico y se presenta un inventario, que no pretende ser exhaustivo, de las principales ideas y acuerdos existentes en la academia sobre la naturaleza y los rasgos que caracterizan el conflicto interno de nuestro

país, partiendo del escenario internacional -con autores como Mary Kaldor, Paul Collier, Stathis Kalyvas y Daniel Pécaut- y culminando con las propuestas formuladas por teóricos en el ámbito doméstico -como las provenientes de Álvaro Camacho Guisado, Eduardo Pizarro Leongómez, María Teresa Uribe, Eduardo Posada Carbó, Mauricio Rubio y William Ramírez Tobón-. Asimismo, se señalan algunos puntos que continúan siendo controversiales y sobre los cuales no se vislumbra por el momento la llegada a un consenso, ejemplo de ello es la denominación que debe recibir el conflicto colombiano. Todo esto, con el fin de lograr una claridad conceptual adecuada sobre los rasgos particulares de la guerra en Colombia, los cuales permiten entender por qué los maestros son sujetos especialmente vulnerables frente a los grupos combatientes.

En el capítulo II se pretende contextualizar al lector sobre la situación actual de aquellos maestros que son considerados sujetos vulnerables por el Estado colombiano, la sociedad civil nacional y la comunidad internacional. Con este objetivo se propone entonces estudiar las características de los maestros incluidos en dicha clasificación e indagar sobre aquellos elementos que los hacen más propensos que personas con otros oficios a sufrir por causa de la guerra. Igualmente, se hace un esfuerzo por identificar los problemas y retos que más frecuentemente se ven abocados a enfrentar los educadores, se describe cómo ha sido la respuesta estatal frente al asunto y, finalmente, se exponen algunas cifras pertinentes sobre el nivel de riesgo y vulneración en que se encuentran los sujetos en cuestión.

En el tercer y último capítulo de la monografía, se abordan directamente el objetivo principal y los objetivos específicos señalados con anterioridad. El método de estudio escogido consiste en analizar 21 sentencias de tutela que abordan casos concretos de maestros sometidos a

altos niveles de riesgo¹ por parte de los distintos actores guerreros, las cuales fueron proferidas entre 1994 y 2008, y compiladas mediante un rastreo jurisprudencial previo². Teniendo como base las providencias mencionadas, se exponen inicialmente las características generales de las mismas, para luego detenerse sobre asuntos particulares que permiten entender el contexto en que se desarrolla el problema de los educadores en el conflicto armado, adicional a esto, se presentan los puntos más relevantes sobre el tratamiento constitucional del tema de los docentes amenazados -se describen algunas características notables de la línea jurisprudencial existente como es, por ejemplo, la subregla utilizada para dar solución a los casos concretos- y, finalmente, se indaga sobre la percepción de la Corte Constitucional respecto al conflicto interno colombiano, a partir del problema concreto de los maestros amenazados por actores combatientes.

En el apartado final de la monografía se exponen las principales conclusiones alcanzadas a lo largo del estudio adelantado.

¹ Como se verá en el capítulo III, la Corte ha desarrollado mecanismos de calificación del riesgo al que está sometido un maestro que solicita la protección de las autoridades estatales por considerar que su vida e integridad se encuentran bajo amenaza.

² Es importante advertir que, de acuerdo a los informes del gobierno colombiano, de entidades nacionales y de organizaciones internacionales (ver capítulo 2), cada año son cientos los maestros victimizados -asesinados, secuestrados, amenazados, entre otros- por los diferentes grupos combatientes. El número reducido de sentencias analizadas (21) se debe entonces a que no todas las amenazas son reportadas, a que la búsqueda de protección de los maestros no siempre es canalizada a través del mecanismo de la tutela y, a que no todos los fallos son seleccionados por la Corte Constitucional para ser revisados.

CAPÍTULO I: APROXIMACIÓN TEÓRICA AL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO

En aras de adelantar un análisis serio sobre la postura, o posturas, adoptada(s) por la Corte Constitucional sobre el problema de los educadores amenazados con ocasión de las dinámicas del conflicto armado colombiano, es imperativo hacer una contextualización teórica que abarque los conceptos e ideas fundamentales sobre la guerra actualmente padecida por la sociedad colombiana. En consecuencia, este capítulo tiene como objetivo presentar un inventario, que no pretende ser exhaustivo, de las principales ideas y acuerdos existentes en la academia sobre la naturaleza y los rasgos que caracterizan el conflicto interno de nuestro país, así como señalar algunos puntos que continúan siendo controversiales y sobre los cuales no se vislumbra por el momento la llegada a un consenso.

Todo esto para fundamentar la afirmación que entiende que la violencia de la cual es víctima un sector específico de la sociedad civil, en este caso los maestros, es un rasgo propio del tipo de conflicto presente en Colombia y, por lo tanto, útil para evaluar la posición adoptada frente a él por un órgano representante de la institucionalidad del Estado de Derecho, a saber la Corte Constitucional.

En este sentido, partiendo del plano internacional -más abstracto- hacia lo más concreto en el escenario nacional, se expondrán las principales corrientes teóricas que abordan el tema de la guerra, para luego mencionar las distintas posturas generadas en su interior, y señalar los elementos que parecen describir el conflicto armado en Colombia. Igualmente, en el transcurso de la construcción de este marco teórico se retomarán algunos conceptos como “nueva guerra”, “conflicto armado interno”, “conflicto regional complejo”, “conflicto extra

estatal”, “conflicto interestatal”, “violencia crónica”, “guerra civil”, “guerra irregular”, “guerra contra la sociedad”, “guerra ambigua” y “guerra contra el terrorismo”, los cuales son ampliamente utilizados, muchas veces sin el rigor requerido, para caracterizar la situación colombiana.

1. *Opciones teóricas para abordar una reflexión sobre la guerra*

El fin de la Guerra Fría generó un viraje definitivo en la forma de aproximarse a los fenómenos bélicos desde la reflexión teórica. Esto en razón de la disminución notable de los conflictos entre Estados nacionales y la simultánea proliferación de otras formas de conflictos en los cuales participan guerreros no estatales y poco se acomodan al rótulo de “guerra civil” desde su acepción tradicional (por razones que se expondrán más adelante).

Ahora, es importante advertir que en el transcurso del siglo XX ya se había generado un cambio fundamental en la concepción tradicional de la guerra, a partir del final de la Segunda Guerra Mundial. Por lo anterior, la tipología utilizada por el *Journal of Peace Research* en una recopilación de las guerras contemporáneas entre 1946 y 2002³ es muy útil como clasificación preliminar de los conflictos armados contemporáneos, como se muestra a continuación:

- Conflictos armados internos: son producto del enfrentamiento entre el Estado y grupos de oposición interna, sin la participación de otros Estados.
- Conflictos regionales complejos: son aquellos que resultan de la confrontación entre un Estado y grupos de oposición interna, con la activa participación de otros Estados a favor de uno u otro bando⁴.

³ Citado por PIZARRO, 2004, pp. 38-39.

⁴ Durante la Guerra Fría este tipo de conflictos podía ser explicado sin mayores complicaciones desde la dinámica misma del enfrentamiento bipolar, en el cual las políticas exteriores de Estados Unidos y de la Unión Soviética implicaban un

- Conflictos armados extra-estatales: los que resultan de la confrontación entre un Estado y un grupo no-estatal en una guerra sin fronteras⁵.
- Conflictos armados inter-estatales: resultado del enfrentamiento entre dos o más Estados.

El incremento del protagonismo de los primeros tres tipos de conflictos a partir de la última década del siglo XX puede explicar, en parte, el que en los ámbitos académicos se haya popularizado la idea de que las guerras ocurridas durante los años noventa hasta la actualidad son cualitativamente distintas de aquellas desarrolladas con anterioridad al colapso del régimen soviético. Partiendo de esta premisa, y centrándose en los conflictos internos como objeto de análisis, numerosos teóricos han enfatizado en las causas económicas -por oposición a las motivaciones políticas- como uno de los elementos distintivos de las nuevas formas de guerra, rompiendo radicalmente con la forma dominante hasta el momento de entender este fenómeno. Otras tesis, sin embargo, insisten en las razones de índole ideológica (altruismo, reclamos de justicia, proyectos de construcción de Estado y otro tipo de reivindicaciones) como centrales para explicar las dinámicas actuales de los conflictos internos, expresando de tal manera un punto de vista más moderado y mostrando cierta continuidad con los análisis tradicionales. A continuación se exponen algunas ideas importantes aportadas por ambas tendencias.

1.1 Tesis sobre una diferencia sustancial entre “nuevas” y “viejas” guerras

alto nivel de intervencionismo político, militar, ideológico y económico en los demás países para apoyar el triunfo del capitalismo o del socialismo respectivamente. Finalizada la Guerra Fría los conflictos regionales complejos tienden a ser analizados ya desde las dinámicas del proceso de globalización e interdependencia entre los diferentes actores del sistema internacional.

⁵ Cuyo ejemplo más significativo es la guerra existente entre Estados Unidos y el grupo terrorista Al Qaeda.

Tal vez uno de los avances teóricos con mayor renombre sobre el asunto de las guerras contemporáneas es el adelantado por Mary Kaldor en su texto *Las Nuevas Guerras: Violencia Organizada en la Era Global* (KALDOR, 2001), en el cual fue acuñado el término “nuevas guerras” para referirse a “un nuevo tipo de violencia organizada (...) propio de la actual era de globalización” ⁶ (ibíd. p. 15), que conserva un carácter político y se desarrolla en el contexto de la erosión de la autonomía del Estado, es decir, del monopolio de la violencia legítima. Para la autora, las “nuevas guerras” se distinguen de las de otros tiempos en tres aspectos fundamentales: sus objetivos, sus métodos de lucha y sus modos de financiación.

En cuanto a los objetivos políticos de las “nuevas guerras” se afirma en el texto que éstos “(...) están relacionados con la reivindicación del poder sobre la base de identidades aparentemente tradicionales: nación, tribu, religión.” (ibíd. p. 93), por oposición a las guerras inter-estatales cuyos objetivos políticos declarados eran “intereses de Estado”.

Por otro lado, sobre los modelos de lucha se afirma:

“La nueva guerra adopta elementos tanto de guerra revolucionaria como de contrainsurgencia. De la primera toma prestada la estrategia de dominar el territorio mediante el control político, más que arrebatándoselo a las fuerzas enemigas. (...) como en el caso de la guerra revolucionaria, las diversas facciones siguen eludiendo el combate, en general, para conservar hombres y material. Las retiradas estratégicas son frecuentes y el territorio se cede al que parece ser el bando más fuerte. Con frecuencia las diversas facciones colaboran a la hora de repartirse el territorio entre ellas. Sin embargo, una gran diferencia entre los revolucionarios y los nuevos guerreros es el

⁶ La autora entiende por globalización “(...) la intensificación de las interconexiones políticas económicas, militares y culturales a escala mundial.” (ibíd. pp. 17-18)

método para obtener el control político. Para los revolucionarios (...) el objetivo central consistía en el apoyo y la adhesión de la población a la idea revolucionaria. (...) En cambio, los nuevos guerreros establecen control político mediante la adhesión a una etiqueta, más que a una idea. (...)" (ibíd. pp. 128-129) [Subrayas fuera de texto].

Ahora, en relación con los métodos de financiación es claro para la autora que las nuevas guerras se dan en un contexto del derrumbe de la economía formal, por lo que los distintos actores armados recurren tanto a actividades depredatorias -transferencia de bienes- como saqueo, hurto, extorsión, toma de rehenes, control de precios del mercado, venta forzada de bienes, "impuestos de guerra a cambio de protección" y tráfico de drogas; como a la ayuda exterior proveniente de expatriados, simpatizantes, gobiernos extranjeros y ayuda humanitaria.

Finalmente, una descripción ilustrativa de lo que para Kaldor son las nuevas guerras se cita a continuación:

"Las nuevas guerras son guerras "globalizadas". Suponen la fragmentación y descentralización del Estado. La participación es baja, en relación con la población, porque no hay un salario y por la falta de legitimidad de las partes en conflicto. Existe muy poca producción interior, así que el esfuerzo de guerra depende enormemente del pillaje interno y la ayuda externa. Los combates son escasos, la violencia está dirigida, en su mayor parte, contra los civiles, y la cooperación entre facciones enemigas es frecuente." (ibíd. p. 119) [Subrayas fuera de texto]

Como se advirtió en líneas anteriores, otros académicos suscritos a distintas corrientes de pensamiento han coincidido en afirmar la existencia de una diferencia cualitativa entre

“viejas” y “nuevas” guerras y han profundizado en el estudio de los rasgos que, según ellos, sustentan esta afirmación. Las aproximaciones a los conflictos internos desde la teoría económica son un ejemplo de esta tendencia⁷, al concebir las rebeliones fundamentalmente como formas de delincuencia organizada y no como proyectos políticos para acceder al poder motivados por descontentos sociales extremos. Paul Collier, uno de los más notorios exponentes de esta concepción, afirma que “(...) las guerras civiles se producen donde hay organizaciones rebeldes financieramente viables” (ibíd. p. 30), ubicando ciertas condiciones económicas –por ejemplo la alta dependencia de las exportaciones primarias, bajos ingresos promedio y bajo crecimiento de un país- como factores de riesgo importantes para la ocurrencia y permanencia en el tiempo de un conflicto interno, relegando así a un segundo plano asuntos que tradicionalmente han sido considerados como un caldo de cultivo fundamental de conflictos armados, a saber, las desigualdades de ingresos y riqueza, la carencia de derechos democráticos, y la diversidad étnica y religiosa.

La diferencia cualitativa de los conflictos internos contemporáneos reside pues en la sostenibilidad económica de los actores en conflicto. En palabras del autor: “La importancia central de la viabilidad financiera de la organización rebelde como causa de una guerra civil es lo que hace que las guerras civiles sean tan diferentes de las guerras internacionales” (ibíd. P. 30)

Un aspecto que vale la pena mencionar de los planteamientos de Collier, a la luz del caso colombiano, consiste en el papel que juega el descontento social en medio del conflicto. Según el teórico “Si bien los descontentos objetivos no generan conflictos violentos, los conflictos

⁷ Los análisis económicos del fenómeno bélico, como el adelantado por Paul Collier (COLLIER, 2001), han utilizado el término “guerra civil” con propósitos de análisis estadísticos al definirla como un conflicto “(...) con por lo menos 1.000 muertes relacionadas con combates.” (ibíd. p. 33)

violentos generan descontentos subjetivos. Éstos no son tan sólo subproductos del conflicto, sino una actividad esencial de las organizaciones rebeldes. El triunfo militar rebelde depende de lo motivados que estén los soldados para matar al enemigo, y para esto, (...) se requiere adoctrinamiento. De allí que hacia el final de las guerras civiles exista un odio intragrupal fundamentado en descontentos sentidos. Se ha generado un conflicto que no distingue fronteras entre la acción política y la violencia.” (ibíd. p. 53)

Esbozados algunos elementos significativos de los análisis más innovadores de los conflictos armados, es preciso advertir que la mayor consecuencia práctica que de ellos se deriva es el desdibujamiento de la radical distinción entre el actuar guerrero –de índole fundamentalmente política- y la criminalidad organizada –de naturaleza económica-. Lo que influirá necesariamente en la postura adoptada por los gobiernos nacionales y por la comunidad internacional frente a los distintos grupos armados y restringirá las posibilidades de una salida negociada al conflicto.

1.2 Críticas a las tesis sobre las “nuevas guerras”

Los análisis mencionados, que tienden a asimilar en mayor o menor medida las guerras contemporáneas con fenómenos más criminales que políticos, han sido objeto de críticas por parte de un sector académico que defiende el origen y protagonismo de las motivaciones ideológicas en los conflictos armados.

Stathis Kalyvas cuestiona seriamente la tajante clasificación de Kaldor entre viejas y nuevas guerras argumentando que “(...) la distinción entre los conflictos de la posguerra fría y sus

predecesores puede atribuirse más a la desaparición de unas determinadas categorías conceptuales que a la existencia de profundas diferencias” (KALYVAS, 2005, p. 22)⁸

En su razonamiento, el autor parte de señalar la equivocada adopción acrítica de ciertas categorías conceptuales -verbigracia la distinción dicotómica entre las reivindicaciones políticas y la codicia como motivaciones excluyentes de los actores armados, igualmente considera problemático el concepto de saqueo pues no está claro si éste es el fin buscado con la guerra o el medio para continuarla-, para afirmar luego que las teorías recientes se basan en mala información y se olvidan de la investigación histórica de guerras civiles anteriores. En este sentido, Kalyvas argumenta que tanto la asignación de un estatus ideológico y altamente político a las antiguas guerras civiles, como la percepción de que la violencia presente en éstas “(...) es limitada, disciplinada o comprensible” (ibíd. p. 45) -por oposición a la violencia absurda, gratuita y sin control de las nuevas guerras-, fallan al no contar con el adecuado fundamento empírico y se explican, más que todo, por las categorías conceptuales utilizadas por los intelectuales de épocas anteriores, ausentes en las reflexiones actuales.

En conclusión, para el autor tanto las antiguas como las nuevas guerras civiles son conglomerados de luchas complejas, en los que existen vínculos dinámicos entre las motivaciones políticas y económicas de los actores, y cuyas expresiones de violencia no son sustancialmente distintas. Así pues, las viejas guerras no son tan diferentes de las nuevas como parece.

Autores como Álvaro Camacho Guisado (CAMACHO, 2002) y Eduardo Pizarro Leongómez (PIZARRO, 2004) han desarrollado planteamientos en la misma línea de Kalyvas al rechazar la

⁸ El autor señala a Mary Kaldor, Collier, Hoeffler, Ensenzberger, Kaplan y Mauricio Romero como exponentes de la opción teórica que se propone criticar (ibíd. p. 26)

distinción tajante entre antiguas y nuevas guerras y la dicotomía entre las raíces políticas y económicas de los conflictos armados. Otros teóricos han encauzado sus reflexiones por caminos algo diferentes; Iván Orozco Abad, por ejemplo, al referirse a la encrucijada del Derecho Internacional Público entre una concepción delincencional y una concepción política de la guerra, afirmó: “En tanto que la tendencia hacia una criminalización absoluta de la guerra parece orientarse según las realidades de la guerra en las sociedades industriales y postindustriales, la tendencia hacia la ampliación del concepto de la guerra parece referirse más bien a las realidades de la guerra en los países del llamado Tercer Mundo” (OROZCO, 1992, p. 14).

Como se verá más adelante, estas posturas teóricas son útiles en la medida en que permiten construir una visión más completa de experiencias bélicas complejas como es el conflicto interno colombiano, pues toman bajo consideración factores de diversa índole -política, económica, ideológica, entre otras- con miras a desentrañar fenómenos cuya complejidad es innegable dada su larga duración, la diversidad de los actores involucrados, la evolución de los motivos, fuentes de financiación y estrategias de los actores guerreros, etc. Asimismo, estas características particulares de la guerra en Colombia son las que permiten entender porqué los maestros se constituyen en un grupo especialmente vulnerable frente a los actores guerreros, fenómeno que, como se explicó previamente, es el eje central de esta monografía.

Una vez trazado el mapa teórico general con que se están interpretando las guerras en el contexto internacional, es necesario abordar el asunto de la caracterización del conflicto armado colombiano señalando los puntos sobre los que existe consenso en términos generales, y haciendo una breve referencia a los conceptos más utilizados y controversiales para denominarlo.

2. *Teorías sobre la guerra que vive Colombia*

Desde el punto de vista teórico el conflicto armado colombiano despierta gran interés, no sólo por motivos de curiosidad intelectual sino en razón de la necesidad de encontrar posibles soluciones a una realidad que a diario deteriora a la sociedad colombiana.

Como se advirtió en el aparte anterior, la clasificación y denominación que se dé al conflicto interno del país tiene profundas consecuencias prácticas pues define la naturaleza de los actores armados -los cuales pueden ser considerados como sujetos políticos o como criminales- y delimita la gama de tratamientos y soluciones a disposición del Estado -a saber, la posibilidad de optar por la negociación política o limitarse a buscar la derrota militar del enemigo y su posterior sometimiento a la justicia penal ordinaria-⁹.

2.1 Rasgos del conflicto interno colombiano

Si en algo están de acuerdo los numerosos académicos que han abordado el estudio del conflicto interno colombiano es en la enorme dificultad para circunscribirlo dentro de los conceptos generados en los estudios tradicionales de disciplinas como la ciencia política, el derecho, la sociología y la economía. Esta dificultad radica en cuestiones como las siguientes: el fenómeno es enormemente complejo, existe una multiplicidad de actores con características particulares, su duración ha sido prolongada y en la actualidad se desarrolla en el contexto de la globalización cuyas repercusiones sociales, económicas y políticas permean el enfrentamiento armado¹⁰.

⁹ En palabras de Eduardo Pizarro: "La caracterización de cualquier conflicto en el mundo de hoy tiene de inmediato connotaciones políticas, militares y jurídicas tanto en el ámbito interno como en el internacional" (PIZARRO, 2004, p. 37)

¹⁰ Según Francisco Gutiérrez Sanín y Gonzalo Sánchez G, la colombiana es una guerra innombrable puesto que ha producido atrocidades innombrables y, "ha resultado inasible hasta para la barroca obsesión tipológica de los analistas

A pesar de los obstáculos mencionados, es posible hablar de algunos rasgos de la guerra sobre los cuales hay un consenso mayoritario. Estos elementos son sistematizados por Eduardo Pizarro en su texto “Una Democracia Asediada. Balance y Perspectivas del Conflicto Armado en Colombia” (PIZARRO, 2004) y se exponen a continuación:

- Según el autor, existen numerosos indicios que soportan la idea de que “(...) se trata de una confrontación armada interna en tránsito hacia un conflicto regional complejo. (...) debido al involucramiento creciente de Washington y al cerco militar en torno a las fronteras terrestres colombianas por parte de las naciones vecinas” ¹¹ (ibíd. pp.46-47) [subrayas fuera de texto].
- En segundo término, “(...) el conflicto en Colombia reviste la modalidad de una guerra no convencional. Esta se distingue de la guerra convencional “esencialmente por la forma como pelean los combatientes. La guerra de guerrillas se funda en pequeñas unidades que utilizan la táctica de golpear y correr, el sigilo, los ataques intermitentes y las emboscadas (...)”¹² (ibíd. p. 47) [subrayas fuera de texto].
- En cuanto al origen de la guerra es indiscutible para Pizarro que “El conflicto armado se originó por diferencias en el plano ideológico y no por cuestiones relacionadas con etnia, lengua o religión” (Ídem.) [subrayas fuera de texto], rasgo que separa a

sociales” (IEPRI, 2006, p. 13). Los autores llaman la atención sobre la complejidad del conflicto al mostrarse escépticos frente a las dicotomías que normalmente se han empleado para caracterizar la guerra y simplificar su entendimiento, en otras palabras, lo que vive Colombia no se ubica, según ellos, en ninguno de los extremos binarios de las siguientes relaciones: local-nacional y global, política criminal y política económica, democracia y violencia, desorden y derecho, población civil y combatientes. (ídem.)

¹¹ Los acontecimientos relacionados con el conflicto armado del país, ocurridos en los últimos dos años y que han generado inmensas tensiones en las relaciones de Colombia con Ecuador y con Venezuela, dan fuerza a la hipótesis planteada por Pizarro sobre la transición del conflicto interno hacia un conflicto regional complejo.

¹² Robert Harkavy y Stephanie Neuman, Warfare and the Third World, Nueva York, Palgrave, 2001. (En el pensamiento militar clásico las guerras se clasifican en nucleares, convencionales e irregulares. Recientemente también se habla de netwar)”

Colombia de las guerras que sirvieron de base a la caracterización de las “nuevas guerras” de Mary Kaldor¹³.

- Igualmente, la confrontación armada es prolongada, un fenómeno de insurgencia crónica¹⁴.
- Adicionalmente, afirma el autor que dada la dificultad para obtener cifras confiables que permitan hablar de la intensidad del conflicto, además de las altas tasas de impunidad, “(...) es preferible sostener que el conflicto colombiano se haya situado en algún punto entre un conflicto de pequeña escala [entre 1.000 y 10.000 muertes] y un conflicto de escala intermedia [entre 10.000 y 25.000 muertes de origen político al año]¹⁵” (ibíd. P. 56) [subrayas fuera de texto].

Además de los elementos destacados por Pizarro es importante mencionar algunos que han sido señalados por otros autores. María Teresa Uribe, por ejemplo, habla de una confrontación “multipolar” para describir la multiplicidad de actores armados que se ven involucrados en la lucha (URIBE, 1999), Daniel Pécaut se refiere a la “degradación” del conflicto dada la ausencia de una clara frontera entre delito político y delito común (PECAUT, 1999). Los asuntos fundamentales de la economía de la guerra -particularmente el papel del narcotráfico en la transformación de las dinámicas de los actores armados-, de la victimización de la población civil y la incorporación de los atentados terroristas a las formas de lucha, serán abordados en el acápite siguiente.

¹³ Autores como Iván Orozco (OROZCO, 1992), María Teresa Uribe (URIBE, 1999) y William Ramírez (RAMÍREZ, 2000) parecen coincidir en que el origen del conflicto colombiano se explica en gran parte en un “contrato social fallido” (ídem.), un fracaso en la construcción de un sistema político apto para responder a las demandas de los diversos sectores sociales y consolidar una sociedad nacional pacificada y desarmada. En este punto es preciso advertir que, aunque existe un acuerdo general sobre el origen ideológico del conflicto colombiano, la persistencia de motivaciones de este tipo en los grupos armados actuales es uno de los puntos que causa mayor disenso y controversia, como se verá más adelante en este capítulo.

¹⁴ (PIZARRO, 1996)

¹⁵ Cifras adoptadas por el *Failure State Force Task* (ibíd. p. 51)

2.2 Algunas denominaciones frecuentes

“violencia crónica”

La percepción de que lo que se vive actualmente en Colombia es un fenómeno de violencia crónica y no las consecuencias de un conflicto armado con actores determinados y dinámicas diferenciables, continúa calando en numerosos sectores de la opinión pública y en diversos círculos del Estado colombiano. Según Eduardo Posada Carbó “En amplios sectores de la opinión pública nacional se ha aceptado que el problema colombiano se origina mayoritariamente en un comportamiento de violencia” (POSADA, 2001, p. 26) y guarda poca relación con el conflicto armado¹⁶.

Al analizar el discurso de la violencia crónica, el autor advierte un aspecto muy problemático de dicha percepción consistente en que “Esta visión del problema colombiano se ha interiorizado profundamente en un lenguaje dominante que no distingue entre víctimas y victimarios. El uso del “nosotros” para hacer referencia a los criminales pasa con frecuencia inadvertido. (...) Este lenguaje, que criminaliza en últimas a la nación, es compartido por altos representantes del Estado y dirigentes políticos de todos los colores políticos” (ibíd. 25). Adicionalmente señala que investigaciones como la adelantada por Mauricio Rubio cuestionan seriamente la tesis de la violencia crónica pues, por un lado, las altas tasas de impunidad, el desconocimiento general que se tiene de la identidad de los homicidas y la débil línea que separa los actos rebeldes de la criminalidad común, debilitan las afirmaciones categóricas sobre el bajo porcentaje de crímenes derivados del conflicto; por otro lado, la geografía de la

¹⁶ En un sentido similar, William Ramírez Tobón señala que “Tal vez el prejuicio que más ha opacado el surgimiento de esta nueva etapa del problema ha sido el persistir en la imagen de una violencia crónica que, por su larga extensión en el tiempo y su carácter habitual, aparece sustraída a situaciones y componentes que pudieran alterar la sustancia de su confrontación. Con ello se crea una falsa estructura de sostenibilidad dentro de la cual las coyunturas pierden la relevancia propia de un proceso que se mueve al ritmo de cruciales modificaciones.” (RAMÍREZ, 2000, p. 46)

violencia permite suponer la existencia de relaciones directas entre la presencia de grupos armados ilegales y las tasas de homicidio. La conclusión a la que llega el investigador es que "unos pocos, muy pocos criminales y agentes violentos con gran poder, ante los cuales el ciudadano común se siente amenazado, inerme y desprotegido" (RUBIO, 1999, pp. 156-157) son responsables de gran parte de los homicidios en el país.

De los planteamientos anteriores es posible concluir que la descripción de la situación colombiana como una de violencia crónica tiene un alto impacto emocional y, en ciertas ocasiones, utilidad retórica para algunos personajes; sin embargo, los análisis más profundos sobre el conflicto interno del país desvirtúan esta concepción y optan por interpretar al conflicto armado como un fenómeno individualizable y responsable -junto con otros problemas como el narcotráfico- de los altos niveles de violencia presentes en el país. La concepción de la violencia crónica es pues inadecuada para caracterizar la actualidad colombiana.

“guerras civiles”

En este punto es preciso anotar que la ubicación o no del conflicto colombiano dentro de la tipología de las guerras civiles, es uno de los temas que mayores discusiones y desacuerdos han generado entre los teóricos de la guerra en el ámbito internacional y nacional. Por lo anterior se advierte que no es el objeto de este aparte desentrañar las complejidades inherentes a dicho asunto, sino plantear a grandes rasgos las ideas de quienes están a favor y en contra de llamar al conflicto colombiano “guerra civil”.

En primer lugar, el concepto de “guerra civil” se caracteriza por su vaguedad y dinamismo lo que explica que muchos desencuentros entre los académicos hayan sido generados por

concepciones diferentes del término. Para evitar este problema se expondrán algunas definiciones del fenómeno a partir de las cuales se mostrarán los puntos de vista de distintos autores.

La definición más tradicional de “guerra civil” es la que surge para referirse a los conflictos internos, dentro de las fronteras de un Estado, por oposición al concepto de guerra internacional. En este sentido, existe acuerdo general en que la guerra colombiana es interna y por tanto una “guerra civil”¹⁷. Sin embargo, en palabras de Posada Carbó “(...) La distinción entre conflictos armados internacionales y no internacionales es con frecuencia ambigua. Y la diversidad de conflictos armados no internacionales es tal que la sola clasificación nos dice muy poco sobre la naturaleza de los distintos conflictos” (POSADA, 2001, p. 7).

La “guerra civil” también ha sido utilizada para incluir cualquier manifestación de conflicto violento que no se avenga a los esquemas teóricos más tradicionales. Tal concepción parece ser la adoptada por William Ramírez Tobón al afirmar que “En el caso de la guerra civil no hay en la actualidad una teoría orgánica y generalizable que dé cuenta de las diversas contiendas sino, más bien, una caja de herramientas para construir nociones muy específicas sobre conflictos no catalogables dentro del estricto campo internacional.” (RAMÍREZ, 2002, p. 152).

Ahora, refiriéndonos ya a las definiciones más restringidas sobre el término se evidencia la presencia de ciertos elementos comunes en todas ellas, expresados por Stathis Kalyvas como sigue¹⁸:

- La existencia al menos de dos proyectos de sociedad antagónicos.

¹⁷ Ana Victoria Vásquez Cárdenas expresa una clara posición en este sentido al aseverar que “(...) lo que se denomina “conflicto armado interno” en el nuevo derecho internacional público es simple y llanamente guerra civil...” (VÁSQUEZ, 2002, p. 72).

¹⁸ (KALYVAS, 2001) citado en (PIZARRO, 2004, p. 59).

- Una polarización radical de la sociedad que se expresa en el enfrentamiento armado.
- La existencia de una “soberanía escindida”.

Por un lado, todas estas condiciones hacen parte de una concepción política y no económica del conflicto, por otro, los desacuerdos entre los teóricos radican en el énfasis dado a cada uno de estos asuntos y en la aceptación o no de su presencia en el fenómeno colombiano. Se muestran pues algunas posturas encontradas.

Ramírez Tobón por ejemplo se pregunta si, dentro de la atipicidad de la contienda, “(...) el concepto de guerra civil no explica mejor que otros la extensión, profundidad y continuidad del enfrentamiento armado. De todas maneras lo que estamos viviendo es un enfrentamiento entre proyectos antagónicos de manejo del Estado, que, por lo mismo, no puede ser reducida al simplista esquema de un devastador choque entre aparatos armados sin ningún sustento social y político. Es pues, una guerra entre ciudadanos, que por su amplitud y profundidad representa y compromete mucha más sociedad de la que quieren ver quienes insisten en que sólo se trata de acciones demenciales a cargo de unos aparatos armados funcionando a espaldas de la sociedad”. (RAMÍREZ, 2002, p. 163)¹⁹ [Subrayas fuera de texto].

María Teresa Uribe por su parte, enfoca su análisis en el tercer elemento mencionado, en lo que llama “la soberanía en vilo”. Según sus planteamientos, el conflicto es el escenario de una competencia por la soberanía entre múltiples actores armados, ninguno de los cuales logra infligir derrotas definitivas al enemigo, pero tampoco acepta poder distinto al suyo (URIBE,

¹⁹ La siguiente reflexión expresa las razones por las que el autor considera adecuado el rótulo de “guerra civil” para la situación colombiana: “(...) [En Colombia se desarrolla] una guerra que es ‘civil’ no porque la gran mayoría de la población se alindere según identificaciones con los antagonistas, sino porque los ciudadanos son insumos forzados para la sostenibilidad de la lucha en aspectos cada vez más amplios de lo económico, lo social y lo político. [...] La guerra es civil porque termina por comprometer de modo global la materialidad misma de la nación: geografía, individuos, bienes tangibles e intangibles.” (RAMÍREZ, 2000 p. 54). De lo anterior es posible afirmar que Ramírez no considera la polarización social como indispensable para poder hablar en términos de “guerra civil”, basta con el involucramiento general de la población en el conflicto.

1999). En su concepto el Estado Colombiano es incapaz de controlar el territorio y carece "(...) de autoridad suficiente para dirimir los conflictos sociales y aplicar la ley; por el contrario su soberanía se desdibuja y se diluye por los circuitos armados de poder y entra en competencia con otras soberanías que le disputan el dominio territorial, así el Estado mantenga el control sobre las instituciones legales" (ibíd. p. 177). Aunque no lo dice explícitamente, la autora da a entender que Colombia vive en efecto una guerra civil cuyo rasgo más notorio es que la soberanía es objeto de disputa por los actores enfrentados²⁰.

Contrario a los planteamientos señalados, que favorecen la clasificación del conflicto colombiano como guerra civil, numerosos académicos consideran inadecuada tal tipificación por no cumplirse, según ellos, las dos últimas condiciones de polarización social y soberanía escindida. Daniel Pécaut, Eduardo Posada Carbó y Eduardo Pizarro Leongómez se inscriben en esta línea de pensamiento.

Pécaut opta por referirse al conflicto colombiano como una "guerra contra la sociedad" en vez de "guerra civil" pues considera a éste último concepto inadecuado si se tienen en cuenta asuntos como: 1. Que la expansión del conflicto -por causa del narcotráfico- "(...) no ha producido la aparición de un punto de referencia central de división, como sería el caso en una guerra civil, sino más bien una amplia desorganización social que favorece toda clase de violencias" (PÉCAUT, 2001, p. 13-14); 2. La inexistente adhesión masiva de la población a los fines políticos de los actores armados, por el contrario, amplios sectores de la sociedad "(...) se encuentran efectivamente en condición de rehenes" (ibíd.) y; 3. La imposibilidad de hablar de un hundimiento del Estado puesto que "(...) En Colombia el Estado, sin duda, no ejerce su autoridad sobre grandes porciones de territorio. (...) No obstante, las reglas del derecho no

²⁰ Vale advertir que el texto que se cita fue escrito en 1999 momento en que el conflicto se había exacerbado y las condiciones de poder de los grupos armados no estatales eran muy distintas a las actuales.

han perdido totalmente su validez, una parte de las instituciones continúa funcionando y un esfuerzo por modernizar las Fuerzas Armadas y reducir sus abusos se encuentra en marcha en este momento. El enfrentamiento armado, por lo demás, se mantiene en las zonas rurales y no ha alcanzado todavía las ciudades” (ibíd. p.17)

Posada Carbó y Pizarro coinciden en que no es posible hablar en Colombia de una polarización social radical ni de un problema de soberanía escindida²¹, por lo que su clasificación como una “guerra civil” es a todas luces inadecuada.

Por último, en una línea totalmente distinta de las concepciones políticas que se acaban de mencionar, los análisis económicos del conflicto utilizan el término “guerra civil” en un sentido diferente y con fines primordialmente estadísticos como se mostró en líneas anteriores al exponer los planteamientos de Paul Collier sobre el tema.

En conclusión, más allá de las discusiones sobre la propiedad o impropiedad de referirse al conflicto colombiano como una “guerra civil”, es posible afirmar que los desacuerdos se van desvaneciendo a medida que se exploran los elementos y características particulares presentes en el conflicto interno colombiano. Por lo anterior, teniendo en cuenta la importancia práctica de la tipificación del conflicto armado, podría decirse que no es necesario adoptar el rótulo de “guerra civil” pues basta con reconocer la dimensión política del enfrentamiento para entender que su eventual solución requerirá de la creación de canales políticos para ello.

²¹ Para apoyar esta afirmación Pizarro argumenta que a pesar de que las guerrillas y los grupos paramilitares efectivamente cumplen algunas funciones típicamente estatales –a saber, el cobro de impuestos, la administración de justicia y mantenimiento del orden- en algunas regiones, “(...)ni el nivel de apoyo diplomático internacional, ni el nivel de apoyo social interno, ni la extensión del territorio bajo su control, ni los recursos y número de miembros que poseen permite hablar con propiedad de una “soberanía escindida”” (PIZARRO, 2004, p. 62).

“guerra ambigua”

El término “guerra ambigua” fue acuñado por el establecimiento militar de los Estados Unidos particularmente para el caso Colombiano, con el fin de mostrar a los miembros del Congreso y del Gobierno de este país la interrelación entre el conflicto insurgente y el conflicto antidrogas en medio del proceso de aprobación del Plan Colombia. Este concepto trae a colación un elemento fundamental en el análisis del conflicto interno del país. El narcotráfico.

Es un lugar común entre los académicos, políticos y la opinión pública en general, el reconocimiento del papel central que ha jugado el tráfico ilegal de drogas en la dinámica de la guerra, concretamente desde la expansión de dicho fenómeno en la década de los años 80²². La hipótesis de Paul Collier sobre las causas económicas del enfrentamiento es muy atractiva para intentar explicar la importancia del negocio ilícito en la maquinaria de la mayoría de los actores armados no estatales y las consecuencias nefastas de este nuevo flujo de ingresos para la sociedad colombiana en general²³.

Para Daniel Pécaut “La expansión del narcotráfico es el punto de partida de la caída de Colombia en una situación de violencia generalizada, con efectos sobre la lucha armada, la crisis institucional (cuyo indicador más manifiesto es la corrupción), la desorganización del tejido social” (PÉCAUT, 2001, p. 14).

²² Para algunos incluso, el narcotráfico es el elemento definitorio y particular del conflicto interno colombiano como lo muestra William Ramírez en la siguiente afirmación: “La ampliación, durante la década de los ochenta, del círculo de actores colectivos violentos y su compleja imbricación desde los espacios del Estado, la subversión y el narcotráfico – éste como delincuencia común altamente organizada-, le dan al caso colombiano el ‘sentido de un modelo moderno de guerra civil en el que el Estado no es ya el único punto de referencia’” (RAMÍREZ, 2000, p. 53). Asimismo, en palabras de Montenegro y Posada “lo que distingue, lo que caracteriza los últimos veinte años de la vida de Colombia, frente a los otros países y frente a nuestra propia historia, es el abrumador impacto del narcotráfico, una de cuyas secuelas más graves ha sido la enorme violencia que hoy padecemos” (citado en: POSADA, 2001, p. 23)

²³ En este punto es preciso recordar que Kalyvas combate directamente esta postura y advierte el peligro de sobredimensionar el papel de las causas económicas en la guerra.

En una línea similar de reflexión, Eduardo Pizarro reconoce que las drogas ilícitas explican en gran medida la dimensión que ha adquirido el conflicto así como su persistencia en el tiempo. Para el autor es indiscutible que el narcotráfico es el principal combustible del conflicto, no tanto su origen. Sin embargo, considera que la noción de “guerra ambigua” es problemática en cuanto “(...) tiende a “despolitizar” el conflicto armado (...) a minimizar la estratégica dimensión política de la confrontación” (PIZARRO, 2004, p. 70) y se limita a criminalizar a los actores armados no estatales.

Por último vale la pena mencionar que la creación del término “guerra ambigua” es una de las primeras evidencias del proceso de “internacionalización”²⁴ del conflicto colombiano. Al abordar este asunto Diana Marcela Rojas expresa que la fusión entre la guerra contrainsurgente y la guerra antinarcóticos mediante la noción de “guerra ambigua” convirtió al conflicto interno en un asunto de seguridad nacional de Estados Unidos, concepto que sufrió otra transformación discursiva luego de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, momento en el que “la lucha antinarcóticos y la guerra contrainsurgente quedan completamente fusionadas y subsumidas en la ‘lucha global contra el terrorismo’.” (IEPRI, 2006, p. 47)

“guerra contra el terrorismo”

Como se advirtió en líneas anteriores, las condiciones del contexto político internacional actual hacen ineludible analizar la pertinencia de caracterizar al conflicto colombiano como “lucha contra el terrorismo”. En este sentido es importante decir que la definición de terrorismo ha sufrido grandes transformaciones a lo largo de la historia y aun en la actualidad

²⁴ Recuérdese que la internacionalización del conflicto es uno de los rasgos de las “nuevas guerras”, señalados por Mary Kaldor.

goza del atributo de la ambigüedad, debido fundamentalmente a que su utilización está condicionada por consideraciones eminentemente políticas. Sin embargo, para los efectos de este trabajo basta con señalar una definición que no genera grandes controversias.

Para Jessica Stern puede considerarse como terrorismo “(...) un acto o una amenaza de violencia contra no combatientes con el objetivo de realizar una venganza o una intimidación, o para influir en la opinión pública.” (Citada por PIZARRO, 2004, p.135)²⁵. Ahora, teniendo en cuenta esta acepción y analizando la naturaleza y prácticas de los grupos guerrilleros y paramilitares en nuestro país, Eduardo Pizarro llega a una serie de conclusiones que ilustran el panorama actual y responden a la cuestión sobre la conveniencia o no de ubicar al conflicto interno dentro de la lucha antiterrorista.

Inicialmente, afirma el autor que “Colombia está avocada a la guerra contra el terrorismo debido a la convergencia de una dinámica externa y de una interna. La dinámica externa echa sus raíces en el clima internacional posterior al 11 de septiembre. La interna emerge debido a la utilización de actos terroristas por parte de las organizaciones radicales de extrema izquierda y de extrema derecha (...) Ahora bien (...) el calificativo de grupo terrorista es, ante todo, el resultado de una decisión política más que el producto de un riguroso y desapasionado debate académico” (ibíd. p. 164).

Finalmente, sobre el caso concreto de la clasificación de los actores armados como grupos terroristas considera que “(...) el calificativo de los grupos guerrilleros como terroristas es inadecuado, pues a pesar de la utilización de métodos de terror, esta forma de acción no es

²⁵ Tipologías más sofisticadas clasifican los actos terroristas de acuerdo con las causas de los grupos que los llevan a cabo: Terrorismo patrocinado por Estados, terrorismo ideológico de extrema derecha o de extrema izquierda, terrorismo nacionalista, terrorismo político-religioso, terrorismo de causa única, y terrorismo y crimen organizado. (PIZARRO, 2004, p. 137-142)

todavía su modalidad de acción dominante” (ídem), mientras que los grupos paramilitares sí parecen adecuarse a las características de una organización terrorista. En consecuencia, no es apropiado desde el debate académico, referirse al conflicto colombiano en términos de guerra contra el terrorismo.

“guerra contra la sociedad”

El último concepto que será analizado en este capítulo es el acuñado por Daniel Pécaut en el texto que lleva el mismo nombre (PÉCAUT, 2001) y que enfatiza el involucramiento y la victimización de la población como elemento distintivo del conflicto armado colombiano. Entender el papel de la población civil en el conflicto interno es fundamental para los fines del presente trabajo pues enmarca el problema particular que se pretende estudiar, consistente en la situación de amenaza y victimización de un sector específico de la población no combatiente -los maestros- por parte de los diferentes actores guerreros.

La denominación de “guerra contra la sociedad” surgió como alternativa a la de “guerra civil” considerada inadecuada por el autor, y los rasgos esenciales de tal caracterización son expuestos por el renombrado colombiano en las líneas que se citan a continuación:

“Las atrocidades realizadas por los actores armados, las masacres sistemáticas en el caso de los paramilitares, la destrucción de pueblos, los asesinatos y los secuestros en el caso de las guerrillas, inducen progresivamente, en el plano local sobre todo, pero no solamente allí, la división de la sociedad y la difusión del clima de guerra. Poco importa que la población sea arrastrada a su pesar: el resultado está allí, es decir, la población se encuentra inscrita en las lógicas de la guerra. (...) Incluso si el conflicto toma cada vez más las características de una guerra civil, yo no dejaría de pensar, a riesgo de utilizar

una expresión contradictoria, que ésta se desarrolla contra la mayor parte de la sociedad. (...) Es posible que franjas cada vez más considerables de la población sean arrastradas a la guerra. No obstante, lo repito, considero que sólo una minoría acepta esta perspectiva –una minoría aún más ínfima quiere en realidad el triunfo de uno u otro bando-, porque la gran mayoría sólo aspira al restablecimiento de la paz.” (ibíd. p. 18-19)

En un sentido similar William Ramírez Tobón expresa: “La guerra que vive Colombia parece acercarse más (...) a la que Stathis Kalyvas define según una violencia contra y entre la población civil, de acuerdo con un carácter triangular que involucra no sólo a dos o más actores armados sino también a los civiles. El apoyo y colaboración de éstos a los actores armados llega a ser “un componente del conflicto” y cambia y se redefine según el curso de la guerra y de sus formas de violencia” (RAMÍREZ, 2002, p. 160)

No obstante, a pesar de la veracidad de lo señalado en este concepto, otros autores como Eduardo Pizarro Leongómez²⁶ y Eduardo Posada Carbó²⁷ consideran que aunque el concepto de “guerra contra la sociedad” es útil para señalar un elemento presente en el conflicto colombiano, también es una mirada reduccionista a este complejo fenómeno por lo que es inadecuado adoptarlo como denominación general de la guerra que vive el país.

Conclusiones

²⁶ “(...) a pesar de que la noción de “guerra contra la sociedad” pone el acento en dos importantes dimensiones del conflicto colombiano (el bajo número de confrontaciones armadas directas entre la guerrilla y el Ejército, y el ataque sistemático contra la población civil), tiene dos deficiencias pronunciadas: por una parte, le resta visibilidad a la dimensión política (...) y, por otra parte, coloca como eje de la definición uno de los rasgos propios de la mayor parte de los conflictos armados internos” (PIZARRO, 2004, p. 67)

²⁷ “Una narración del conflicto que lo describiera exclusivamente como una “guerra contra los civiles” estaría ignorando, ante todo, el elemento central que lo define: la confrontación entre grupos armados ilegales y el Estado.” (POSADA, 2001, p. 30)

En la actualidad, al igual que en tiempos pasados, la guerra continúa siendo un objeto predilecto de reflexiones, discusiones y controversias al interior de los ámbitos académicos internacionales y nacionales. No obstante, la forma de aproximarse a su estudio cambió definitivamente desde el final de la Segunda Guerra Mundial y, de forma más evidente, después del colapso del régimen soviético. Lo anterior encuentra razones empíricas -pues en el mundo se ha evidenciado una disminución importante de los conflictos internacionales y paralelamente los conflictos internos, con características más porosas, han ganado visibilidad- y teóricas -debido a que las categorías conceptuales y premisas de análisis se han transformado también-. En consecuencia, en el escenario internacional es posible identificar dos grandes tendencias teóricas de los conflictos internos: una que afirma la existencia de una diferencia sustancial entre las “nuevas” y las “viejas guerras” enfatizando en las causas económicas, los modos de lucha y el papel de la población civil como elementos distintivos de los conflictos contemporáneos -representantes de esta corriente son, con notorias diferencias, Mary Kaldor y Paul Collier-; y otra que, aunque reconoce la presencia de elementos nuevos, insiste en la importancia de las motivaciones políticas y no ve una diferencia radical entre las guerras actuales y las antiguas -los planteamientos de Stathis Kalyvas son un ejemplo de esta línea de pensamiento-.

Ahora, al abordar el tema del conflicto colombiano es preciso advertir que su tipificación es muy difícil dadas las características propias que éste exhibe, sin embargo, sobre algunos rasgos particulares existe consenso mayoritario. A saber, 1) que se trata de un conflicto interno en tránsito hacia un conflicto regional complejo, o en otras palabras, con repercusiones internacionales, 2) que reviste la modalidad de una guerra no convencional o irregular, 3) que se originó por motivaciones ideológicas, 4) que ha tenido una duración prolongada, 5) que en cuanto a su intensidad puede ser ubicado en un punto medio entre un

conflicto de pequeña escala y un conflicto de escala intermedia, 6) que tiene un carácter “multipolar”, 7) que ha sufrido un notable proceso de degradación, 8) que el narcotráfico ha cumplido un rol fundamental en la transformación de las dinámicas de los actores armados, 9) que los guerreros no estatales han incorporado prácticas de terrorismo en su estrategia de guerra y, por último, 10) que la población ha sido arrastrada, involucrada y victimizada por todos los bandos enfrentados.

Por otro lado, luego de analizar someramente los contenidos e implicaciones prácticas de términos frecuentemente utilizados con fines clasificatorios -como “violencia crónica”, “guerra civil”, “guerra ambigua”, “guerra contra el terrorismo” y “guerra contra la sociedad”- se concluye que todos tienen aspectos problemáticos y, considerados individualmente, son insuficientes para abarcar las complejas dimensiones del conflicto. En consecuencia, la búsqueda de un único término para tipificar la guerra en Colombia ha resultado, hasta ahora, infructuosa, por lo que parece más adecuado optar por reconocer la existencia de una multiplicidad de elementos que se relacionan y retroalimentan y cuya comprensión puede dar luces acerca de cómo proceder para encontrar una solución en el futuro próximo.

Para terminar, como se mostró en líneas anteriores el involucramiento y victimización de la población no combatiente en el conflicto armado por parte de los actores enfrentados, es uno de los rasgos más característicos de la guerra interna que vive Colombia. Asimismo, entre los miembros de la población civil existen sectores que por motivos del estatus en la comunidad, labor o ubicación geográfica, resultan más afectados que otros por las dinámicas del conflicto. Los maestros -concretamente aquellos que ejercen sus funciones en zonas rurales donde hay presencia de uno o varios grupos armados- han sido ampliamente reconocidos como sujetos particularmente vulnerables y sometidos a mayores niveles de riesgo con ocasión de las

acciones de los combatientes²⁸, hecho que encuentra respaldo empírico en las cifras de amenazas, homicidios y desplazamientos publicadas por fuentes oficiales del gobierno colombiano²⁹, organizaciones internacionales, y entidades de la sociedad civil nacional y de la comunidad internacional. La situación específica de los maestros que ven vulnerados sus derechos por causa de las actuaciones de los grupos combatientes es abordada a fondo en el siguiente capítulo.

²⁸ Otros grupos vulnerables son las minorías étnicas, autoridades locales, periodistas y miembros de asociaciones sindicales. (ver. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2008, p. 108.)

²⁹ Es importante anotar que a pesar de que la vulneración de los derechos de los maestros por parte de los diferentes grupos armados es un fenómeno recurrente desde largo tiempo atrás, la información sobre éste comenzó a ser registrada oficialmente por parte del Gobierno en el año 2003. (ver. *Ibíd.* p. 113)

CAPÍTULO II: SITUACIÓN DE LOS MAESTROS EN EL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO

Tal como se reconoció en el capítulo anterior, la victimización de la población civil colombiana es uno de los rasgos más significativos de la confrontación armada que vive el país. Adicionalmente, dentro de dicha población es posible identificar ciertos grupos de individuos que se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad frente a las acciones de los distintos grupos combatientes, debido a su estatus social, labor o ubicación geográfica. Los maestros son uno de estos grupos, por lo que estudiar más a fondo su situación permite a la Corte Constitucional visualizar a guerra colombiana desde una de las dinámicas que mejor la describe.

Ahora, teniendo en cuenta que el presente trabajo tiene como objetivo principal desentrañar la percepción de la Corte Constitucional acerca del conflicto armado, a partir del problema concreto de los maestros amenazados por parte de los actores combatientes, el fin de este capítulo es entonces contextualizar al lector sobre la situación actual de los maestros considerados sujetos vulnerables. En consecuencia, en las siguientes líneas se hace indispensable: 1) describir el perfil de los maestros incluidos en dicha clasificación, 2) indagar sobre aquellos elementos que los hacen más propensos a sufrir por causa de la guerra que los rodea, 3) identificar los problemas y retos que más frecuentemente se ven abocados a enfrentar, 4) describir cómo ha sido la respuesta estatal frente al asunto, y por último, 5) conocer en cifras el nivel de riesgo y vulneración en que se encuentran los sujetos en cuestión.

1. Perfil de los maestros afectados por el conflicto armado

No sorprende que en los distintos estudios sobre la afectación de los grupos más vulnerables al conflicto armado -entre ellos los maestros- haya consenso sobre la coincidencia entre la tendencia general de la violencia y la vulneración de derechos, muertes y desplazamientos sufridos por miembros de dichos grupos. En este sentido, los maestros que desempeñan su labor en zonas con presencia importante de los grupos armados, al igual que en los sitios en que se concentran actividades ilícitas como el narcotráfico, son los más propensos a sufrir las consecuencias del conflicto³⁰. Tal como se afirma en el Informe del Observatorio de Derechos Humanos y DIH de la Presidencia de la República publicado en el año 2008, “los homicidios de grupos vulnerables han tenido un comportamiento similar al de la totalidad de las muertes registradas a nivel nacional y se han concentrado (...) en los mismos departamentos donde se han registrado la mayoría de los homicidios a nivel nacional” (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2008, p. 114).

El mencionado informe evalúa tres períodos distintos y señala los departamentos con mayor número de homicidios de maestros como se muestra a continuación:

Período	Departamentos
2001-2002	Antioquia, Valle, Norte de Santander, Nariño, Santander y Meta
2003-2007	Antioquia, Valle, Norte de Santander, Arauca y Atlántico
2008	Antioquia, Valle, Norte de Santander, Nariño y Cauca. (Se destacan también Caquetá, Córdoba y Putumayo)

Por otra parte, el documento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- sobre la situación de los docentes en el país publicado en 1999, resalta al departamento de Antioquia como una de las zonas en que más se vulneran los derechos de dichas personas. Menciona también al departamento del Putumayo como objeto de preocupación. (CIDH, 1999)

³⁰ En este punto es importante anotar que aunque es imposible diferenciar claramente las dinámicas del narcotráfico y la delincuencia común de las generadas por el conflicto armado, en esta oportunidad el análisis de la situación de los maestros se concentrará en éste último por lo que los educadores ubicados en los grandes centros urbanos, cuya violencia responde en mayor medida a los primeros factores, no serán el foco de estudio.

Adicionalmente, en investigaciones realizadas por el sector público así como por el sector privado sobre el tema de los educadores en zonas de conflicto, se toman como muestras lugares con amplia presencia de actores guerreros, que históricamente han sufrido el abandono del Estado central y cuyas características geográficas, económicas y sociales los convierte en zonas estratégicas para los diversos grupos combatientes. Ejemplos de lo anterior son: el proyecto denominado *Para niñas, niños y jóvenes en medio del conflicto armado ¡Una escuela de oportunidades!*, adelantado por el Ministerio de Educación Nacional con apoyo de la Organización de Estados Americanos, OEA, cuya fase de diagnóstico se realizó en los departamentos de Bolívar, Meta y Cauca (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2004); y la investigación adelantada en las Normales Superiores de los departamentos de Nariño, Putumayo, Huila y Cauca, publicada en el texto *Entre el Quehacer Pedagógico y las Ganas de Salir Corriendo. Un Maestro en Zonas de Conflicto* (SANABRIA, 2005)

De lo anterior queda claro entonces que los maestros más propensos a sufrir por causa de los actores guerreros son aquellos que laboran en zonas de intensa conflictividad y se ven inmersos en las dinámicas generales de los ataques en contra de la población civil.

Ahora, como se mencionó en líneas precedentes, las zonas en que se vive día a día el conflicto interno cumplen con una o varias de las siguientes características que las convierten en estratégicas para los grupos armados:

- La mayoría son zonas rurales donde la actividad económica tradicional ha sido la agricultura poco productiva o la extracción selectiva de recursos naturales a través de sistemas de bajo costo (caucho, petróleo y coca);

- Por lo general son territorios con una ubicación geoestratégica, ya por ser lugares fronterizos que facilitan el tráfico de drogas y armas o porque las condiciones geográficas de acceso dificultan las acciones del Estado central para tomar el control sobre ellos;
- Igualmente tienden a ser lugares históricamente abandonados por el Estado que no cuentan con presencia importante de autoridades públicas ni con los servicios básicos que el Estado tiene la obligación de prestar; por último,
- Muchos de estos territorios son el lugar de habitación de minorías étnicas como los indígenas y las comunidades afrodescendientes.

Finalmente, dadas las condiciones en que trabajan los maestros y los lugares en que lo hacen - los cuales por lo general no cuentan con instituciones educativas que brinden servicios más allá de la educación básica- la gran mayoría de los docentes son personas que han tenido pocas oportunidades de capacitarse y cuyos ingresos son muy reducidos, por lo que sufren del mal generalizado de las comunidades donde enseñan, la pobreza. Esta realidad es evidenciada en el diagnóstico del estudio de Ministerio de Educación antes reseñado cuando afirma:

“En estas zonas, también los maestros y maestras tienen menos probabilidades de capacitarse. Generalmente, los grupos armados ilegales controlan las salidas y entradas del maestro a la zona. Por ello, es frecuente encontrar en las comunidades afectadas por el conflicto armado que: “Los maestros capacitados no quieren estar aquí y los que están aquí no están capacitados” [grupo focal, promotores de salud, áreas rurales de Cauca, formados por la Fundación Jacinto Mosquera, 2002]” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2004, p. 13)

2. Factores de vulnerabilidad

Antes de entrar a identificar algunos de los elementos que hacen de los maestros un grupo especialmente vulnerable en el contexto de la guerra actual, es importante precisar lo que se entiende por vulnerabilidad para lo que resulta útil el concepto empleado por el Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia que se cita a continuación:

“Son considerados grupos vulnerables aquellas personas que por la actividad que realizan, profesión, filiación política e identidad cultural, se encuentran en un estado de riesgo frente actores armados ilegales³¹, que intentan influir estratégicamente sobre dichos grupos, para obtener ventajas militares y políticas en los lugares donde hacen presencia. De esta manera, las autoridades locales, periodistas, sindicalistas, maestros sindicalizados y no sindicalizados e indígenas, conforman los grupos vulnerables, en escenarios de confrontación armada”. (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA., 2008, p. 108)

[Subrayas fuera de texto]

En la anterior definición se diferencian dos factores de vulnerabilidad de los maestros. En primer lugar, el hecho de pertenecer a un sindicato convierte a una persona en un posible objetivo militar por parte de los guerreros, los cuales han recurrido frecuentemente a la intimidación, amenaza y homicidio de sindicalistas en todo el territorio nacional y en todos los sectores de actividad económica³² -según la CIDH “los ataques contra sindicalistas son

³¹ En la descripción que hace el Gobierno de los sectores poblacionales vulnerables, llama la atención la no inclusión de las fuerzas armadas estatales dentro de los sujetos responsables de poner en riesgo a personas con ciertas características específicas. Esto, a pesar de que diversos estudios -algunos de los cuales se citan en esta monografía- consideran a las fuerzas militares como agentes de amenaza y vulneración de miembros de la población.

³² Los resultados de los estudios gubernamentales, de organizaciones internacionales y de organizaciones no gubernamentales -ONG- nacionales e internacionales coinciden en señalar a los sindicatos de docentes como los que sufren mayor persecución en el conjunto de organizaciones sindicales. Así lo indica el Observatorio de Derechos Humanos y DIH de la Presidencia en un informe de los *Indicadores sobre derechos humanos y DIH Colombia* del año 2008, al concluir que “(...) los maestros sindicalizados continúan siendo el sector más afectado por el homicidio durante

perpetrados mayoritariamente por los grupos paramilitares” (CIDH, 1999, Capítulo IX inc. 13)-; en segundo lugar, el oficio de docencia se constituye por sí mismo en un factor de riesgo para los maestros, las posibles causas de este último serán estudiadas a continuación.

En las investigaciones que han buscado analizar la realidad de los docentes como víctimas del conflicto armado están presentes dos dimensiones particulares: el papel del maestro en la comunidad y la representación que de éste se tiene en el imaginario colectivo, incluidos los grupos armados.

Sobre la primera dimensión, los estudios empíricos han demostrado una gran variedad de roles cumplidos por los docentes como sujetos sociales. Entre ellos se encuentran papeles de liderazgo y de voceros de la comunidad ante los grupos armados, igualmente se vuelven con frecuencia figuras de autoridad, confidentes y protectores de los menores bajo su tutela. Estos roles pueden obstaculizar las estrategias de los grupos enfrentados consistentes en atacar a la población civil, sembrar el terror y el caos, y destruir las estructuras de organización social existentes, con el fin de hacerse más fácilmente al control político del lugar donde se encuentran. En consecuencia, los maestros se ven convertidos en objetivos militares y son obligados a huir o, en el mejor de los casos, negociar su permanencia bajo la condición de colaborar con los distintos actores armados. Las condiciones de violencia e intimidación que experimentan los educadores en su cotidianidad han distorsionado los papeles de liderazgo y autoridad y ha convertido a los maestros en simples víctimas de la guerra paralizadas por el miedo y obligadas al silencio.

2008 (...)” (OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS Y DIH, 2008, p. 7). En igual sentido se expresa la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH al afirmar que “Los números más altos de muertes han ocurrido entre los afiliados a los sindicatos de docentes y los de trabajadores agrícolas” (CIDH, 1999, Capítulo IX inc. 5)

Según el texto *Entre el Quehacer Pedagógico y las Ganas de Salir Corriendo. Un Maestro en Zonas de Conflicto*:

“El maestro como gestor del tejido social ha perdido su espacio porque su liderazgo se ha desdibujado fundamentalmente por dos razones: el temor a ser estigmatizado y a verse involucrado en el conflicto y, porque su capacidad de convocatoria a (sic) la comunidad se ha visto impedida por los grupos armados” (SANABRIA, 2005, p. 129)

Ahora, la segunda dimensión consiste en la imagen que se tiene del maestro en la comunidad. Ésta es sumamente importante pues, independientemente de los roles y funciones que efectivamente ejercen los maestros en las zonas de conflicto en Colombia, existen ciertas responsabilidades designadas a estos sujetos en el imaginario colectivo las cuales se ven reflejadas, tanto en las políticas de la instituciones estatales sobre la formación y capacitación de docentes (al describir por ejemplo, los objetivos que deben buscarse en los programas de formación docente), como en reflexiones académicas sobre el tema y, por supuesto, en las expectativas y reacciones del común de la población dentro de la cual pueden encontrarse integrantes de grupos armados.

Expresiones como las siguientes son muestra de representaciones imaginarias que se tienen sobre los maestros:

“El maestro es considerado como un modelo de comportamiento, como una persona que enseña a vivir en la sociedad (...)” (SANABRIA, 2005, p. 138)

“La tarea de la educación es esencial porque a través de ella aprendemos a vivir en nuestra sociedad y construimos nuestra identidad como individuos y como ciudadanos”.

[Tomado de CNA. *Pedagogía y Educación. Reflexiones sobre el decreto 272 de 1998 para la Acreditación previa de programas en Educación*; CNA, colección de documentos de reflexión No. 2, Bogotá D.C., diciembre de 1999, 281 pp.] (Citado por SANABRIA, 2005, p. 70)

“(…) La enseñanza es más que un simple empleo; es un compromiso político con el futuro nacional” (p. 77) [tomado de: SINGH, Madhu. *Teorías y Paradigmas de la Formación Inicial*; En: *¿Cómo Estamos Formando Maestros en Latinoamérica? Memorias del encuentro internacional: El desarrollo profesional de los docentes de América Latina*, Lima 26-28 de noviembre de 2003. P. 24] (Citado por SANABRIA, 2005, p. 70)

Lo anterior, muestra que las pre-concepciones y prejuicios existentes frente al rol de maestro generan en muchas ocasiones una respuesta violenta por parte de aquellos que ven en él una figura de autoridad, civilidad y modelo a seguir, que obstaculiza el logro de los objetivos de los guerreros, como son por ejemplo la ruptura del tejido social, la destrucción de los lazos de solidaridad comunitarios y el reclutamiento de jóvenes para las filas de los grupos armados o para desempeñar labores de cultivo y producción de droga.

Por otro lado, como es inevitable las dinámicas del conflicto armado y las respuestas de los maestros a ellas –el silencio, el abandono, la desmotivación para trabajar, las actitudes negativas en el aula de clase generadas por el miedo y la incertidumbre permanentes, entre otras-, han afectado su imagen frente a la comunidad tal como los muestran los testimonios recogidos en la investigación del Ministerio de Educación:

“Ellos (los maestros) llegan tarde y ya están viendo la hora de irse rápido” [madre de familia, zona rural, Cauca, 2002].

“A ellos no les interesa lo que pasa por fuera, no se vinculan con la comunidad” [madre de familia, zona rural, Cauca, 2002].

“Los jóvenes no quieren estudiar porque saben que cuando salgan, el estudio no les va a servir. Ven lejos las posibilidades de entrar a una universidad y los maestros no los orientan” [madre de familia, zona rural Cauca, 2002].

“Los profesores de por aquí no enseñan valores, normas de urbanidad. Ellos no pueden exigir porque si no cumplen ellos cómo van a hacer cumplir a los alumnos” [promotora de salud, zona rural, Cauca, 2002]. (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2004, p. 25)

3. Problemas y retos más frecuentes

Al preguntarse por los efectos del conflicto armado sobre los maestros es preciso analizar dos tipos de afectaciones. El primero de ellos consiste en los efectos dañinos que obstaculizan la labor docente -concretamente, afectaciones sobre los estudiantes y en el ambiente escolar- los cuales para efectos de este trabajo serán llamados efectos indirectos, el segundo tipo de afectación es la directa y radica en la victimización de los docentes.

Tal vez el más evidente, y mayor objeto de preocupación en la comunidad nacional e internacional, de los efectos indirectos de la guerra sobre los maestros es la vinculación sistemática de menores a los diferentes grupos combatientes, precedida casi siempre del abandono de la escuela. En las zonas de conflicto existen altos índices de deserción escolar cuyas principales causas, de acuerdo con estudios realizados sobre el asunto, son la necesidad de aportar económicamente al hogar -teniendo en cuenta que las oportunidades laborales son

escasas y normalmente están relacionadas con actividades de producción ilegal de droga³³-, las largas distancias que los niños y niñas tienen que recorrer arriesgando sus vidas para llegar a las instalaciones escolares, y los problemas de abandono y violencia intrafamiliar que impulsan a los menores a huir de su hogar y buscar en los grupos armados una oportunidad para construir una red de apoyo social³⁴. Adicionalmente, los niños, niñas y jóvenes son víctimas directas de la guerra hecho que necesariamente genera trastornos físicos, psicológicos y afecta su desempeño en el aula de clase. Todos estos son retos a los que se ve enfrentado el maestro día a día.

Por otro lado, los efectos del conflicto sobre la escuela también entorpecen y dificultan inmensamente la labor de enseñanza. Según el estudio del Ministerio de Educación referido con anterioridad “los establecimientos educativos se convierten en espacios de resguardo, confrontación o adoctrinamiento político de uno u otro bando” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2004, p. 10). Frente a estas prácticas las personas que trabajan en dichas instalaciones se ven obligadas a soportarlas y a guardar silencio, lo que los convierte a los ojos de otros actores en cómplices y traidores. Además de los diferentes usos que los combatientes dan a la escuela es importante resaltar otro asunto problemático surgido con ocasión de las dinámicas del conflicto consistente en que “en algunos sectores marginales a los que la propuesta educativa oficial no llega, la educación ha sido liderada por auxiliares de policía o del ejército, los cuales

³³ Según “(...) revelan los promotores de salud del departamento de Cauca: “los alumnos prefieren trabajar con coca y dejar la escuela”” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2004, p. 11)

³⁴ El problema de la vinculación de menores al conflicto armado es objeto de estudio en la investigación denominada *Para niñas, niños y jóvenes en medio del conflicto armado ¡Una escuela de oportunidades!* (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2004)

ejercen el papel de maestros en las escuelas” (ídem). Convirtiendo de esta forma a la institución en blanco potencial de ataques de otros grupos alzados en armas³⁵.

Ahora, como se advirtió previamente, los efectos directos del conflicto sobre los maestros van desde restricciones severas a la libertad de expresión y de locomoción³⁶, amenazas -con el fin de obtener su colaboración o por ser tildado de traidor-, persecución, secuestro, tortura y homicidio³⁷. Acciones que han generado numerosos problemas físicos y psicológicos en los maestros víctimas de ellas.

En el texto de Magnolia Sanabria *Entre el Quehacer Pedagógico y las Ganas de Salir Corriendo. Un Maestro en Zonas de Conflicto*, por ejemplo, se listan algunas de las manifestaciones de trauma psicosocial observadas en el común de los maestros entrevistados como son la absolutización -o rigidez de criterios valorativos para interpretar la realidad política y social como mecanismo de defensa ante la inseguridad, lo que genera actitudes autoritarias-, la

³⁵ El tema altamente problemático de la prestación del servicio público de educación por parte de las fuerzas militares es una vertiente del conflicto armado colombiano, que se constituye en una muestra más de la inmensa complejidad de dicho fenómeno. La Corte Constitucional abordó el asunto mencionado en la sentencia T-354 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) al decidir sobre la acción de tutela instaurada en contra de la Secretaría de Educación de Santa Fe Bogotá, entidad acusada de haber vulnerado los derechos fundamentales a la educación y a la vida de los niños por no haber asumido la administración de algunos centros educativos que, en consecuencia, estaban siendo administrados por la Escuela de Artillería adscrita a la Décimo Tercera Brigada del Ejército Nacional.

³⁶ Como se afirma en el estudio adelantado por el Ministerio de Educación “En zonas de conflicto, la situación de los maestros y maestras se manifiesta en la falta de garantías económicas y personales y eso influye directa y proporcionalmente en la calidad de la educación: “Uno como maestro no puede ponerse a hablar de más, uno se tiene que cuidar de lo que dice y hace” [maestro, zona rural, Cauca, 2002]. “Si uno sale y entra le ponen problema porque entonces uno ya es colaborador del otro bando, entonces uno no sabe qué hacer” [maestro, zona rural, Cauca, 2002]. “Como maestro se sabe que hay muchas injusticias, pero uno maneja el código del silencio para evitar problemas. Le toca a uno quedarse callado” [maestra, zona rural, Cauca, 2002]. “Uno cumple su papel en la escuela, pero no se mete a opinar sobre otras cosas” [maestro, zona rural, Cauca, 2002]” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2004, p.24)

³⁷ Según la Federación Colombiana de Educadores “Las amenazas, desplazamientos, desaparición y muerte, a cientos de docentes tienen como causa su oposición al reclutamiento forzado de los niños, niñas y jóvenes por parte de los actores armados, su liderazgo sindical, pedagógico y comunitario, su cátedra democrática y la sindicación por parte de uno u otro grupo armado ilegal, de “colaborar” con su antagonista” (FECODE, octubre de 2005)

desestructuración de los referentes identitarios de los maestros, el miedo, la angustia constante, la desmotivación y el desinterés por la labor³⁸.

Esta vulneración generalizada de derechos fundamentales ubica a los maestros entre los grupos más afectados por la violencia de la guerra colombiana. El elevado número de homicidios y de desplazamientos forzados han obligado a las autoridades estatales a reconocer el problema y a adoptar medidas para brindar protección a este sector vulnerable. A continuación, se describe brevemente la normatividad creada para salvaguardar los derechos de los maestros amenazados en el conflicto.

4. La respuesta estatal frente al problema

Como se dijo en líneas anteriores, la grave situación que vienen afrontando los maestros en las zonas de conflicto armado motivó al Gobierno a crear, en 1992, un primer mecanismo institucional para proteger los derechos de los docentes amenazados, el cual consistió en tramitar el traslado de estas personas a otro lugar donde su vida e integridad no corriera peligro.

El Decreto 1645 de 1992 "(...) dispuso que un comité especial en cada departamento y en el Distrito Capital de Bogotá sería el encargado de estudiar, evaluar y resolver los casos que sobre amenazas a la vida e integridad personal se presenten contra el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos del orden nacional y nacionalizado (artículos 1 y 4). Este Comité tenía entre sus funciones: "atender las solicitudes presentadas

³⁸ Según el Ministerio de Educación "(...) los maestros y maestras en zonas de conflicto armado, vivencian otra serie de sentimientos que no sólo les afecta su vida personal y familiar, sino que trasciende al campo profesional y laboral. Bajo estos criterios de vulneración personal, la calidad en la educación se afecta ya que la inseguridad e inestabilidad personal es la que se proyecta a los alumnos. Los estudiantes se encuentran con maestros y maestras con temor a perder su vida o la de sus familiares, reflejan desaliento e impotencia frente a la situación que viven y experimentan cambios de temperamento que lesiona a los estudiantes.". (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2004, p 12.)

por la autoridad nominadora de la entidad territorial, agotar los trámites necesarios para la reubicación del docente dentro de la misma entidad territorial, evaluar las solicitudes presentadas y conceptuar sobre la necesidad inmediata de traslado, expedir la certificación mediante la cual se acredite la situación de amenaza, solicitar a las autoridades competentes la protección del docente, y diligenciar ante las autoridades nominadoras la reubicación inmediata del docente en situación de amenaza” (Sentencia T-539 de 2004, MP. Clara Inés Vargas Hernández).

Posteriormente, en virtud de algunas modificaciones introducidas por la Ley 715 de 2001 en relación con el tema de los traslados, el Comité Especial de Docentes Amenazados dejó de operar y la cuestión quedó indefinida mientras el Gobierno no expidiera la correspondiente reglamentación del artículo 22 de la mencionada norma³⁹. “Ante tal circunstancia, el Ministerio de Educación expidió la Directiva Ministerial No. 14 del 22 de abril de 2002, en la cual, impartió algunas orientaciones con el fin de mantener la protección a los docentes amenazados y desplazados. Así pues, se dispuso la pronta resolución de las peticiones de los educadores sobre la protección a su vida e integridad por parte de las autoridades que de conformidad con la Ley 715 de 2001 tienen competencia para estudiar, evaluar y resolver los casos de amenazas” (idem).

El vacío normativo fue advertido por la Corte Constitucional en la sentencia T-795 de 2003 (MP. Clara Inés Vargas Hernández) por lo que en la parte resolutive del fallo, el Tribunal

³⁹ “Artículo 22: Traslados. Cuando para la debida prestación del servicio educativo se requiera el traslado de un docente o directivo docente, este se ejecutará discrecionalmente y por acto debidamente motivado por la autoridad nominadora departamental, distrital o del municipio certificado cuando se efectúe dentro de la misma entidad territorial. Cuando se trate de traslados entre departamentos, distritos o municipios certificados se requerirá, además del acto administrativo debidamente motivado, un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales. Las solicitudes de traslados y las permutas procederán estrictamente de acuerdo con las necesidades del servicio y no podrán afectarse con ellos la composición de las plantas de personal de las entidades territoriales. El Gobierno Nacional reglamentará esta disposición.”

exhortó al Gobierno Nacional para que reglamentara la cuestión del traslado de los docentes amenazados. Finalmente, el Decreto-Ley 3222 de 2003 reglamentó el artículo 22 de la Ley 715 de 2001, en relación con el asunto en cuestión y ordenó a cada entidad territorial crear un Comité Especial de Docentes Amenazados o Desplazados. En consecuencia, la normatividad vigente hoy consagra cuatro modalidades generales de traslado de los docentes: 1) por necesidades del servicio, 2) por razones de salud, 3) por permutas solicitadas y 4) por razones de seguridad.

Ahora, un simple análisis de las cifras sobre homicidios de maestros en los últimos años basta para dudar seriamente de la eficacia del régimen operante en la salvaguarda de los derechos fundamentales de los educadores⁴⁰. El cuestionamiento se ve reforzado con el elevado número de acciones de tutela instauradas por maestros que buscan en la jurisdicción constitucional la protección a sus derechos fundamentales no garantizados por las autoridades designadas para el efecto.

Adicionalmente, numerosas críticas han sido planteadas a la forma cómo funcionan los Comités de Docentes Amenazados. En este sentido la CIDH en su informe sobre la situación de los docentes en el país, expresó:

“Los auspiciosos motivos que llevaron a la creación de dicho Comité no han producido los resultados esperados, en especial en el Departamento de Antioquia, que es la zona donde los docentes han recibido mayores amenazas. Según información que recibió la Comisión, al menos doce docentes amenazados no fueron atendidos por el Comité, 48 docentes fueron reubicados en lugares con disminución de sus derechos laborales,

⁴⁰ En el siguiente subtítulo se exponen algunos datos relevantes sobre el nivel de vulneración de derechos sufridos por los maestros en la última década.

pérdidas de primas y bonificaciones, en zonas remotas destruyendo la unidad familiar, o en la misma área geográfica donde se produjo la amenaza. Al menos 15 docentes fueron sancionados por no acatar la decisión del Comité en cuanto a la reubicación aun cuando ella no garantizara la integridad o disminuyera los derechos laborales de que gozaba el docente”. (CIDH, 1999, Capítulo IX inciso 28)

La Federación Colombiana de Educadores FECODE, en una carta a la Organización Internacional de Trabajo OIT del 24 de octubre de 2005, cuestionó también la efectividad de la regulación vigente al afirmar:

“Respecto a los amenazados, si bien es cierto que el Gobierno Nacional ha expedido algunas normas como el Decreto 3222 del 10 de noviembre de 2003 (artículo 3º) para la reubicación, los trámites son dispendiosos y las autoridades regionales renuentes; los amenazados deambulan sin encontrar solución y si se les ocurre regresar a su sitio de procedencia son asesinados porque en Colombia las amenazas se cumplen”. (FECODE, 2005)

Por último, es importante decir que las medidas de protección creadas hasta el momento - consistentes en informar a los cuerpos de policía para que implementen medidas de seguridad más estrictas sobre la persona amenazada o disponer su traslado a otra institución educativa- presentan aspectos realmente problemáticos.

En primer lugar, ignoran el hecho de que en ocasiones la fuente de la amenaza proviene de miembros de las fuerzas armadas estatales por lo que la primera medida mencionada se vuelve inocua e incluso podría agravar el riesgo al que está sometido el maestro.

En segundo lugar, tal como lo advierte la CIDH “Mientras la situación de violencia se mantenga, el Estado debe tomar cuantas medidas sean necesarias para que los docentes puedan desempeñar su profesión sin ser expuestos a peligros que amenacen su vida o integridad física. El desplazamiento y reubicación de docentes es una medida paliativa a corto plazo pero no puede ser ni la respuesta integral ni final del Estado. Las obligaciones de garantía, prevención y tutela a cargo del Estado, lo obligan a que prevenga los hechos de violencia en contra de los docentes, que investigue y sancione a los responsables de los mismos, que garantice el libre y seguro desempeño de las funciones educativas por parte de los docentes y finalmente que provea educación libre y gratuita a todos los habitantes del país, independientemente de la región que habiten” (Ibíd. inciso 30) (subraya fuera de texto)

5. Algunas cifras sobre la situación actual de los maestros en Colombia

En este aparte se acudiré a fuentes oficiales y no oficiales que muestran la grave vulneración de los derechos de los maestros en el contexto de la guerra. En consecuencia, se referirán cifras publicadas por el Gobierno Nacional -concretamente el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH-, y por la Federación Colombiana de Educadores -FECODE-. Es importante advertir que el objetivo buscado aquí no es adelantar una comparación estricta de los datos pues las cifras difieren en períodos de tiempo y no todas cubren los mismos aspectos de la situación de los docentes. El fin perseguido es pues, dar un panorama general de la afectación de los educadores por el conflicto interno desde un enfoque cuantitativo y a partir de la información disponible en el medio.

Gobierno Nacional

En el informe de la Vicepresidencia de la República y del Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH denominado *Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos*, se hace un análisis de los resultados que ha mostrado dicha política en relación con la situación de los Derechos Humanos en Colombia (VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA., 2008). El lapso de tiempo se divide en tres períodos 1998-2002, 2003-2007 y 2008 y el informe se concentra en los siguientes aspectos: homicidios, secuestros, desplazamiento forzado y minas antipersonales pero sólo en relación con el primero de ellos se muestran datos específicos sobre la situación de los maestros.

Al abordar el tema de los maestros el informe presenta separadamente los datos correspondientes a los maestros sindicalizados y a los maestros no sindicalizados. Los cuadros que se muestran a continuación compendian las cifras de homicidios de maestros desde el año 2002 hasta junio de 2009:

DESCRIPCIÓN	Período Enero - Diciembre							Ene - Jun 2008	Ene - Jun 2009	%
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008			

Homicidios de Maestros										
Homicidios de Maestros Sindicalizados	97	54	47	26	35	18	20	12	8	-33%
Homicidios de Maestros No Sindicalizados	-	-	20	17	20	5	9	6	2	-67%

Tomado de: Presidencia de La República de Colombia, Oficina de Comunicaciones Derechos Humanos Y DIH: Balance, Actualizado: 13/07/2009

Maestros sindicalizados:

Período	Años críticos	Homicidios de Maestros	Departamentos más afectados	Grupo predominante
1998-	2001	82	Antioquia, Santander, Valle,	paramilitares

2002 ⁴¹			Norte de Santander, Nariño y Meta	
	2002	97		
2003-2007 ⁴²	2003	54	Antioquia, Valle, Arauca, Atlántico y Norte de Santander	Autores desconocidos en su mayoría (menor participación de paramilitares)
	2004	47		
2008	2008	20	Nariño, Valle, Antioquia y Norte de Santander	Autores desconocidos en su mayoría

Ahora, en relación con los sindicatos de maestros más afectados por el conflicto, según un documento publicado por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH en el que se muestran los Indicadores sobre Derechos Humanos y DIH en Colombia para el año 2008, “(...) los sindicatos de maestros más afectados por el homicidio de sus afiliados fueron el Sindicato Único de Educadores del Valle –SUTEV-, con 3 de sus afiliados asesinados en 2008 y la Asociación de Institutores de Norte de Santander -Asinort-, con 3 de sus afiliados asesinados”. Asimismo se incluye el siguiente cuadro del Ministerio de la Protección Social sobre los Sindicatos de maestros afectados por el homicidio de sus afiliados 2007-2008:

SINDICATO	2007	2008
ASINORT	2	3
SUTEV	2	3
ADEMACOR	1	2
ADIDA	2	2
AICA	1	2
ASEP	0	2
ADUCESAR	1	1
ASEDAR	0	1
ASOINCA	4	1
SER	1	1
SIMANA	2	1
SINDIMAESTROS	0	1
ADEA	1	0
EDUCAL	1	0
Total general	18	20

Maestros no sindicalizados⁴³:

Período	Años críticos	Maestros	Departamentos más afectados	Grupo predominante
2004-2007	2004	20	Valle, Antioquia, Nariño	Autores desconocidos en su

⁴¹ Sólo se tienen datos desde 1999.

⁴² El informe destaca la reducción significativa de homicidios en el año 2007

⁴³ La información comenzó a ser registrada en el periodo 2003-2007

	2006	20	y Córdoba	mayoría (menor participación de paramilitares)
2008	2008	9	Nariño, Valle, Antioquia y Norte de Santander	

Adicionalmente, el comportamiento de ambos subgrupos observado en 2008 evidencia un deterioro de las mejorías experimentadas el año anterior.



Tomado de: Ministerio de la Protección Social

Sin embargo, los datos disponibles sobre lo que va del año 2009 muestran una tendencia positiva aunque es pronto para hablar de estabilidad.

FECODE

En un comunicado de la Comisión de Derechos Humanos de la Federación Colombiana de Educadores FECODE con fecha de mayo de 2009, se reitera la grave situación de los educadores en el país y se exponen las siguientes cifras:

Homicidios de docentes sindicalizados que han quedado en la impunidad

Año	Homicidios de Maestros sindicalizados
2000	42
2001	32
2002	83
2003	41
2004	39

Tomado de: (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2004, p. 12)

2005	40
2006	36
2007	22
2008	15
2009 (enero-mayo)	7
Total	357

Ejemplos de desplazamientos forzados de docentes en el año 2008 (en 11 entidades territoriales del país)⁴⁴

Entidad territorial	Número de maestros desplazados
Medellín	67
Antioquia	61
Nariño	54
Putumayo	39
Caldas	23
Norte de Santander	21
Risaralda	20
Santa Marta	19
Caldas	16
Buenaventura	15
Neiva	9
Total	344

Casos de exiliados en el exterior y desaparición forzada y secuestro en las últimas dos décadas

Exiliados en el exterior	más de 50
Víctimas de desaparición forzada y secuestro	25 aproximadamente

Finalmente, en oportunidades anteriores FECODE ha aportado otro tipo de información relevante:

- En una carta enviada el 24 de octubre de 2005 a la Organización Internacional del Trabajo -OIT- se denuncia la vulneración sistemática de los derechos humanos de los maestros. En este documento es de resaltar la inclusión explícita de agentes del ejército dentro de los actores responsables de la persecución en contra de los

⁴⁴ La Organización afirma que los principales responsables de los desplazamientos forzados son los grupos paramilitares.

docentes. Según se afirma, hasta octubre de 2005 existían 15 casos de detenciones arbitrarias⁴⁵, por otro lado expresa la federación que la impunidad frente a los homicidios y amenazas ha sido total “(...) excepto un caso en Arauca donde dirigentes sindicales fueron asesinados en completa indefensión y se dijo al país que fue en combate. Sobre el hecho cursa la investigación” (ídem)

- En la información aportada por FECODE al Ministerio de Educación en la investigación denominada *Para niñas, niños y jóvenes en medio del conflicto armado ¡Una escuela de oportunidades!* se resume en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Estadísticas sobre la situación de maestras y maestros en Colombia, 2001

Maestros oficiales	325.000
Pagados con recursos nacionales	225.000
Pagados por entidades territoriales	75.000
Pagados con presupuesto municipal	55.000
Pagados con presupuesto departamental	20.000
Educadores asesinados entre enero de 1990 y septiembre de 2001	428
Maestros asesinados en lo corrido del año 2001 [citado en Fundación Dos Mundos 2001]	27
Maestros amenazados reportados oficialmente	1.060
Solicitud de traslado por amenazas en lo que va corrido del año	Más de 1.000
Maestros por fuera del país con sus familias	11
Maestros en situación de desplazamiento	368

Conclusiones

De lo expuesto en este capítulo es posible concluir que:

- Al indagar sobre las características de aquellos maestros más propensos a sufrir por causa de los actores guerreros, se identifican los siguientes aspectos: 1) son docentes que laboran en zonas de intensa conflictividad y se ven inmersos en las dinámicas

⁴⁵ “Entre los casos más significativos están los compañeros de Arauca quienes denunciaron ante organismos internacionales al gobierno actual y como premio recibieron el hostigamiento, la detención y la judicialización” (FECODE, octubre de 2005)

generales de los ataques en contra de la población civil, y 2) dadas las condiciones en que trabajan y los lugares en que lo hacen, la gran mayoría son personas que han tenido pocas oportunidades de capacitarse y cuyos ingresos son muy reducidos, por lo que sufren del mal generalizado de las comunidades donde enseñan, la pobreza.

- Al preguntarse sobre los factores que explican la mayor persecución de los maestros por parte de diferentes actores guerreros, las investigaciones desarrolladas sobre el tema han identificado dos dimensiones particulares: el papel del maestro en la comunidad y la representación que de éste se tiene en el imaginario colectivo, incluidos los grupos armados.
- En cuanto a los efectos del conflicto armado sobre los maestros, se distinguen las afectaciones directas consistentes en su victimización, de las indirectas derivadas de los daños sobre los estudiantes y sobre la escuela las cuales obstaculizan su labor.
- Los efectos directos del conflicto sobre los maestros van desde restricciones severas a la libertad de expresión y de locomoción, amenazas -con el fin de obtener su colaboración o por ser tildado de traidor-, persecución, secuestro, tortura y homicidio. Acciones que han generado numerosos problemas físicos y psicológicos en los maestros víctimas de ellas.
- Entre los efectos indirectos se cuentan: la deserción escolar y posterior vinculación de menores a los grupos armados, la victimización de los estudiantes y los daños físicos y psicológicos que ésta conlleva, y la utilización de la escuela como centro de resguardo, confrontación o adoctrinamiento político de uno u otro bando. (otro aspecto problemático es el riesgo al que es sometida la institución en aquellos casos en que la tarea de la educación es asumida por la policía o el ejército).

- El elevado número de homicidios y de desplazamientos forzados de los docentes han obligado a las autoridades estatales a reconocer el problema y a adoptar medidas para brindar protección a este sector vulnerable.
- Las normas vigentes encargadas de regular los mecanismos institucionales de salvaguarda de los derechos de los maestros son el artículo 22 de la Ley 715 de 2001 y su reglamentación mediante el Decreto-Ley 3222 de 2003, las cuales consagran la creación de Comités Especiales de Docentes Amenazados y establecen cuatro modalidades generales de traslado: 1) por necesidades del servicio, 2) por razones de salud, 3) por permutas solicitadas y 4) por razones de seguridad.
- Un simple análisis de las cifras sobre homicidios y desplazamientos forzados de maestros en los últimos años basta para dudar seriamente de la eficacia del régimen operante en la salvaguarda de los derechos fundamentales de los educadores. El cuestionamiento se ve reforzado con el elevado número de acciones de tutela instauradas por maestros que buscan en la jurisdicción constitucional la protección a sus derechos fundamentales, no garantizados por las autoridades designadas para el efecto. Tanto la CIDH y FECODE han criticado la ineficacia de la normatividad vigente.
- Finalmente, luego de analizar algunas cifras de la última década sobre homicidios y desplazamientos de los maestros con ocasión del conflicto armado, es innegable la disminución paulatina del número de maestros asesinados, sobre todo desde el año 2002 que fue catastrófico para los docentes sindicalizados (83 en cifras de FECODE y 97 según los datos del Gobierno Nacional). Resalta también el hecho de la inclusión sólo a partir de 2003 de los maestros no sindicalizados dentro de los grupos vulnerables. Igualmente, a pesar de la mejoría la situación continúa siendo crítica y las respuestas del Estado, insuficientes. Por último, aunque los paramilitares han sido

identificados como el grupo responsable por la mayor cantidad de atentados contra los docentes, la guerrilla y el ejército también han participado en el atropello de los derechos de los mismos.

La descripción que a grandes rasgos se hizo de la situación que viven los maestros amenazados por los distintos actores guerreros en el país, provee la contextualización necesaria para abordar en el siguiente capítulo los objetivos que guían esta monografía, partiendo ahora de algunos pronunciamientos concretos de la Corte Constitucional sobre el tema.

CAPÍTULO III: PERCEPCIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE EL PROBLEMA DE LOS MAESTROS AMENAZADOS POR PARTE DE LOS ACTORES COMBATIENTES EN EL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO

Como se mostró en el capítulo anterior, a pesar de que el problema de los maestros amenazados por distintos grupos armados ha sido abordado por el Congreso de la República y el Ejecutivo, mediante la creación de un canal institucional a través del cual se busca proteger a los maestros de las amenazas -consistente en el estudio del caso y la eventual orden de traslado por parte del Comité Especial de Docentes Amenazados respectivo-, la urgencia de una respuesta inmediata frente a la inminencia del riesgo que corren estos sujetos y las dificultades que muchas veces se presentan para hacer efectiva la protección de sus derechos fundamentales, han generado numerosas acciones de tutela posibilitando así a la Corte Constitucional pronunciarse sobre el asunto en cuestión.

En este capítulo se busca dar respuesta, por lo pronto preliminar y susceptible de análisis más profundos en el futuro, a preguntas como las siguientes: ¿Cuáles son los criterios de procedibilidad de la acción de tutela construidos por la Corte para el problema de los maestros amenazados en el conflicto armado? ¿Cuáles son los problemas jurídicos que la Corte se ha propuesto resolver? ¿Ha utilizado el Tribunal una subregla constitucional clara para abordar el tema? ¿Son consistentes los planteamientos de la Corporación en el período de tiempo analizado? ¿Cómo ha sido abordado el caso específico dentro de los pronunciamientos de la Corte Constitucional que tocan el fenómeno del conflicto interno? ¿Cómo describe y clasifica el Tribunal al grupo de los maestros amenazados por el conflicto?

¿El problema es planteado desde una lógica y lenguaje de la normalidad o desde una gramática y lógica de guerra? ¿Existe alguna diferencia marcada en el tratamiento que da la Corte al problema dependiendo del grupo armado acusado de generar la situación de riesgo?

Para adelantar el análisis propuesto, y teniendo presente que éste se circunscribe en el amplio problema de percepción y tratamiento de la Corte Constitucional sobre la guerra en Colombia⁴⁶, se hizo un rastreo inicial en la jurisprudencia del tribunal constitucional y se identificaron 21 sentencias de tutela, proferidas en el tiempo transcurrido entre 1994 y 2008⁴⁷, las cuales abordan el tema específico de los maestros sometidos a altos niveles de riesgo por parte de los distintos actores guerreros⁴⁸.

Expuesta la metodología utilizada para seleccionar el material objeto de análisis se pasa ahora a explicar la estructura del presente capítulo, el cual partirá de una exposición de las características generales del conjunto de sentencias analizadas, posteriormente, mencionará asuntos particulares que permiten entender el contexto en que se desarrolla el problema de los maestros en el conflicto armado, adicional a esto expondrá los puntos más relevantes

⁴⁶ La primera aproximación al tema se hizo con base en los resultados de la investigación doctoral del profesor Mario Montoya Brand (MONTROYA, 2009), en la cual el autor compiló 325 sentencias de la Corte Constitucional para analizar los rasgos fundamentales del control constitucional en el contexto del conflicto armado colombiano. Tomados estos fallos como punto de partida, se aplicaron para la búsqueda inicial los términos “conflicto interno” y “conflicto armado”, luego, las sentencias identificadas se decantaron mediante el uso de los términos “educación”, “educador” y “docente”. Entre los 19 fallos que resultaron de la selección, 11 se referían al deber de protección en cabeza del Estado, de los derechos fundamentales de docentes amenazados por parte de grupos armados (T-160 de 1994, T-733 de 1998, T-258 de 2001, T-383 de 2001, T-215 de 2002, T-1026 de 2002, T-795 de 2003, T-539 de 2004, T-852 de 2004, T-976 de 2004 y T-1132 de 2004) ; 3 abordaban el conflicto entre el derecho a la educación de los menores y el deber estatal de mantenimiento del orden público en zonas de conflicto, en los eventos en que el comando de policía se encontraba ubicado cerca de alguna institución educativa (T-102 de 1993, S.U.256 de 1999 y T-165 de 2006); 3 estudiaban el tema del derecho a la educación de menores desplazados por causa del conflicto interno y el correspondiente deber de capacitar a las docentes para manejar tal situación (T-098 de 2002, T-268 de 2003 y T-602 de 2003); 1 se refería a la exención del impuesto para la seguridad democrática de entidades de educación formal (C-876 de 2002) y, finalmente, 1 trataba el tema de la prestación del servicio público de educación por parte de las fuerzas militares (T-354 de 1999). De los asuntos identificados, el concerniente a la protección de los maestros amenazados fue adoptado como foco de análisis de esta monografía por lo que se adelantó una búsqueda más rigurosa sobre el tema y se compilaron un total de 21 fallos de tutela para ser estudiados a fondo.

⁴⁷ Ver anexo No. 1 Síntesis de sentencias examinadas de 1994 a 2008.

⁴⁸ Es necesario aclarar que en la operación de rastreo no se encontraron sentencias de constitucionalidad cuyo objeto fuera analizar el problema concreto de los maestros amenazados.

sobre el problema constitucional específico de los docentes amenazados -junto con el tratamiento que le ha dado la Corte Constitucional-, y finalmente intentará esbozar la forma como percibe el Tribunal el conflicto armado colombiano a partir del problema de los maestros amenazados por distintos actores armados.

1. Características generales

El cuadro 1 expone algunos datos pertinentes para comprender los rasgos generales de las decisiones de la Corte Constitucional sobre el tema de la protección de los maestros en situación de riesgo por causa de diferentes actores armados.

Cuadro 1

Característica		Número de sentencias	Porcentaje (21=100%) ⁴⁹	Sentencias
Accionantes	Maestros	19	90,5	T-160 de 1994 T-673 de 1996 T-733 de 1998 T-212 de 1999 T-1131 de 2000 T-448 de 2000 T-028 de 2000 T-258 de 2001 T-383 de 2001 T-1026 de 2002 T-377 de 2003 T-787 de 2003 T-795 de 2003 T-539 de 2004 T-852 de 2004 T-976 de 2004 T-1132 de 2004 T-305 de 2007 T-731 de 2007

⁴⁹ Es importante advertir de dado el reducido número de sentencias analizadas (21 en total) los porcentajes de los rasgos expuestos son significativos en el sentido en que permiten identificar las tendencias generales y aquellas características más importantes sobre el total. No obstante, cantidades tan pequeñas como 1 y 2 sentencias representan porcentajes de 4,8 y 9,5 respectivamente, los cuales en otro contexto podrían ser realmente importantes.

	Empleado(a) de una institución educativa	2	9,5	T-362 de 1997, T-184 de 2008
Accionados	Ministerio de Educación Nacional	1	4,8	T-795 de 2003
	Gobernación o Gobernador	9	42,9	T-212 de 1999 T-383 de 2001 T-1026 de 2002 T-377 de 2003 T-539 de 2004 T-852 de 2004 T-976 de 2004 T-305 de 2007 T-731 de 2007
	Secretaría de Educación de un Departamento	13	61,9	T-160 de 1994 T-733 de 1998 T-448 de 2000 T-028 de 2000 T-258 de 2001 T-1026 de 2002 T-377 de 2003 T-539 de 2004 T-852 de 2004 T-976 de 2004 T-305 de 2007 T-731 de 2007 T-184 de 2008
	Oficina Seccional de Escalafón de un Departamento	2	9,5	T-160 de 1994 T-212 de 1999
	Comité de Docentes Amenazados	3	14,3	T-673 de 1996 T-212 de 1999 T-1132 de 2004
	Municipio o Alcalde	3	14,3	T-1131 de 2000 T-377 de 2003 T-787 de 2003
	Institución Educativa (Universidad)	1	4,8	T-362 de 1997
Lugar de ocurrencia de la amenaza	Nariño	4	19	T-377 de 2003 T-976 de 2004 T-1132 de 2004 T-305 de 2007
	Antioquia	3	14,3	T-733 de 1998 T-028 de 2000 T-383 de 2001
	Chocó	2	9,5	T-787 de 2003 T-731 de 2007
	Santander	1	4,8	T-160 de 1994
	Magdalena	1	4,8	T-673 de 1996
	Guaviare	1	4,8	T-212 de 1999
	Sucre	1	4,8	T-1131 de 2000
	Cauca	1	4,8	T-448 de 2000
Caldas	1	4,8	T-258 de 2001	

	Cesar	1	4,8	T-1026 de 2002
	Valle del Cauca	1	4,8	T-377 de 2003
	Guainía	1	4,8	T-795 de 2003
	Cundinamarca	1	4,8	T-539 de 2004
	Caquetá	1	4,8	T-852 de 2004
	Bogotá DC	1	4,8	T-184 de 2008
Decisiones de tutela de primera instancia	Concede el amparo	8	38,1	T-362 de 1997 T-733 de 1998 T-448 de 2000 T-028 de 2000 T-377 de 2003 T-852 de 2004 T-305 de 2007 T-184 de 2008
	Deniega el amparo	13	61,9	T-160 de 1994 T-673 de 1996 T-212 de 1999 T-1131 de 2000 T-028 de 2000 T-258 de 2001 T-383 de 2001 T-1026 de 2002 T-787 de 2003 T-795 de 2003 T-976 de 2004 T-1132 de 2004 T-731 de 2007
Decisiones de tutela de segunda instancia	Concede el amparo	3	14,3	T-160 de 1994 T-733 de 1998 T-184 de 2008
	Deniega el amparo	13	61,9	T-362 de 1997 T-212 de 1999 T-448 de 2000 T-028 de 2000 T-383 de 2001 T-1026 de 2002 T-377 de 2003 T-787 de 2003 T-539 de 2004 T-852 de 2004 T-976 de 2004 T-1132 de 2004 T-305 de 2007
	No hay decisión de segunda instancia	5	23,81	T-673 de 1996 T-1131 de 2000 T-258 de 2001 T-795 de 2003 T-731 de 2007

Petición⁵⁰	Que se ordene la reubicación y el traslado del docente amenazado	13	61,9	T-160 de 1994 T-673 de 1996 T-362 de 1997 T-212 de 1999 T-448 de 2000 T-1026 de 2002 T-377 de 2003 T-787 de 2003 T-795 de 2003 T-539 de 2004 T-852 de 2004 T-976 de 2004 T-1132 de 2004
	Que se ordene un nuevo traslado	1	4,8	T-258 de 2001
	Que se revoque la decisión de traslado	2	9,5	T-383 de 2001 T-305 de 2007
	Que se reconozcan los salarios no pagados durante el proceso de reconocimiento como docente amenazado y posterior reubicación	6	28,6	T-733 de 1998 T-1131 de 2000 T-448 de 2000 T-028 de 2000 T-787 de 2003 T-731 de 2007
	Que se ordene aplicar la Resolución que autorizó el traslado a la primera institución asignada	1	4,8	T-184 de 2008
Problema jurídico planteado por la Corte Constitucional	¿Se vulneran los derechos fundamentales del (la) docente al negar el traslado solicitado debido a amenazas en su contra por parte de los grupos armados?	10	47,6	T-160 de 1994 T-362 de 1997 T-258 de 2001 T-1026 de 2002 T-377 de 2003 T-787 de 2003 T-795 de 2003 T-539 de 2004 T-976 de 2004 T-1132 de 2004
	¿Se vulneran los derechos fundamentales del (la) docente con la omisión de la entidad responsable de resolver la petición de ser reconocido como docente amenazado y posteriormente reubicado en otro lugar de trabajo?	3	14,3	T-673 de 1996 T-1131 de 2000 T-448 de 2000
	¿Se vulneran los derechos fundamentales del (la) docente con la actuación de la entidad	1	4,8	T-184 de 2008

⁵⁰ En ocasiones una acción de tutela contiene varias peticiones por lo que la suma de los porcentajes no es igual al 100% sino que lo excede.

	responsable de negarse a cumplir con el traslado inicialmente autorizado?			
	¿Se vulneran los derechos fundamentales del (la) docente con la suspensión del pago del salario ante la negativa a aceptar el nuevo lugar asignado?	2	9,5	T-733 de 1998 T-028 de 2000
	¿Se vulneran los derechos fundamentales del (la) docente con la suspensión del pago del salario sin motivación alguna?	1	4,8	T-731 de 2007
	¿Se vulneran los derechos fundamentales del (la) docente al exigirle aportar "pruebas contundentes" para reconocer su condición de amenazado (a)?	1	4,8	T-212 de 1999
	¿Se vulneran los derechos fundamentales del (la) docente con la decisión de trasladarlo (a) a una zona con condiciones generales de mayor inseguridad?	2	9,5	T-383 de 2001 T-305 de 2007
	Inhibición de la Corte por presentarse hecho superado	1	4,8	T-852 de 2004
Origen de la amenaza	Protesta contra la injerencia de grupos armados en la escuela	1	4,8	T-160 de 1994
	Negativa a adoctrinar a los estudiantes de acuerdo con las órdenes del grupos armado en cuestión	1	4,8	T-852 de 2004
	Negativa a trabajar y a colaborar con el grupo armado en cuestión	1	4,8	T-673 de 1996
	Amenaza u homicidio de un miembro de la familia	7	33,3	T-362 de 1997 T-212 de 1999 T-258 de 2001 T-1026 de 2002 T-377 de 2003 T-787 de 2003 T-305 de 2007
	Realización de actividades sindicales	1	4,8	T-1131 de 2000
	Sospecha del grupo armado de conexiones del docente con organizaciones enemigas	2	9,5	T-539 de 2004 T-976 de 2004
	Acusación por parte de un padre de familia de pertenecer a un grupo guerrillero	1	4,8	T-184 de 2008
	Condiciones de inseguridad generales del sitio al que fue trasladado el docente	1	4,8	T-383 de 2001

	No se menciona		6	28,6	T-733 de 1998 T-448 de 2000 T-028 de 2000 T-795 de 2003 T-1132 de 2004 T-731 de 2007
Responsable de la amenaza	Autodefensas		2	9,5	T-028 de 2000 T-976 de 2004
	Guerrilla		6	28,6	T-258 de 2001 T-1026 de 2002 T-377 de 2003 T-787 de 2003 T-795 de 2003 T-852 de 2004
	Ejército		1	4,8	T-539 de 2004
	No se especifica		12	57,1	T-160 de 1994 T-673 de 1996 T-362 de 1997 T-733 de 1998 T-212 de 1999 T-1131 de 2000 T-448 de 2000 T-383 de 2001 T-1132 de 2004 T-305 de 2007 T-731 de 2007 T-184 de 2008
¿Se hace referencia al conflicto armado del país?	Sí		10	47,6	T-160 de 1994 T-733 de 1998 T-212 de 1999 T-448 de 2000 T-258 de 2001 T-1026 de 2002 T-787 de 2003 T-795 de 2003* T-539 de 2004 T-976 de 2004*
	No		11	52,4	T-673 de 1996 T-362 de 1997 T-1131 de 2000 T-028 de 2000 T-383 de 2001 T-377 de 2003 T-852 de 2004 T-1132 de 2004 T-305 de 2007 T-731 de 2007 T-184 de 2008
Decisión de la Corte	Concede	Ordena la reubicación	10	47,6	T-160 de 1994 T-362 de 1997

Constitucional					T-448 de 2000 T-258 de 2001 T-1026 de 2002 T-377 de 2003 T-787 de 2003 T-539 de 2004 T-976 de 2004 T-184 de 2008
		Ordena reevaluar pruebas de la amenaza	1	4,8	T-1132 de 2004
		Ordena resolver la solicitud	1	4,8	T-673 de 1996
		Ordena el pago de los salarios	6	28,6	T-733 de 1998 T-448 de 2000 T-028 de 2000 T-787 de 2003 T-539 de 2004 T-731 de 2007
	Deniega		3	14,3	T-1131 de 2000 T-383 de 2001 T-305 de 2007
	Carencia de objeto, sustracción de materia, hecho superado (confirma fallos de instancia o declara improcedente la tutela)		4	19	T-212 de 1999 (confirma) T-795 de 2003 (confirma) T-852 de 2004 (improcedencia) T-184 de 2008 (improcedencia)
	Exhorta al Gobierno para que reglamente el traslado		1	4,8	T-795 de 2003
	Previene a las institución demandada para que modifique su actuación en el futuro		2	9,5	T-733 de 1998 T-1131 de 2000

* La referencia al conflicto armado es indirecta, es decir, se hace mediante citas de otras providencias (T-258 de 2001 y T-981 de 2001).

De los resultados expuestos en el cuadro es importante llamar la atención sobre los siguientes aspectos:

- Como era de esperarse, las instituciones accionadas con mayor frecuencia pertenecen al orden departamental y son las Secretarías de Educación (13 sentencias equivalentes al

61,9%) y la Gobernación o el Gobernador (9 sentencias equivalentes al 42,9%). Esto se explica en razón de que el régimen normativo de protección de los docentes amenazados se articula fundamentalmente a partir de los departamentos en los cuales debe operar un Comité Especial de Docentes Amenazados encargado de adelantar las gestiones necesarias para proteger la vida y la integridad de los docentes en situación de riesgo.

- Los departamentos de Nariño, Antioquia y Chocó presentan el mayor número de acciones de tutela incoadas, 4 (19%), 3 (14,3%) y 2 (9,5%), respectivamente. Las fechas de los fallos correspondientes a Nariño van desde 2003 hasta 2007, las correspondientes a Antioquia se dieron entre 1998 y 2001 y en Chocó el período temporal es de 2003 a 2007. Como se mostró en el capítulo anterior, los primeros dos departamentos han sido ampliamente identificados por entidades del gobierno y por organizaciones de la sociedad civil como zonas de conflicto armado. Chocó por el contrario no ha sido catalogado como uno de los departamentos más afectados por la guerra, sin embargo, las características de aislamiento y escasa presencia de autoridades estatales coinciden con los lugares identificados como más propensos a escenificar las dinámicas de la guerra. Entre otros departamentos que figuran en los resultados expuestos están Santander y Valle del Cauca, Cauca y Caquetá, clasificados también como zonas altamente afectadas por el conflicto interno en la última década. Adicional a esto, es importante advertir la ausencia de acciones de tutela provenientes de departamentos tradicionalmente identificados como zonas de alteración del orden público, Norte de Santander es el ejemplo más significativo pero también lo son Meta, Arauca, Atlántico, Córdoba y Putumayo⁵¹.

⁵¹ Ver cuadro del capítulo II sobre los departamentos con mayor número de homicidios de maestros entre 2001 y 2008.

2. Contexto en que se desarrolla el problema

La imagen panorámica de las sentencias revisadas aporta información importante sobre el contexto en que se desarrolla el problema de los maestros amenazados, y sus datos coinciden en gran parte con las observaciones expuestas en el capítulo II de este escrito como se verá a continuación.

En primer lugar, la gran mayoría de los accionantes son maestros que prestan sus servicios en instituciones de educación básica y en zonas distintas a las grandes concentraciones urbanas del país (sobre todo zonas rurales con presencia continuada de uno o varios grupos armados, problemas agudos de pobreza y sin representación importante de las autoridades estatales en el lugar⁵²).

En segundo término, los factores de vulnerabilidad identificados en el capítulo precedente también se ven reflejados en las sentencias analizadas al indagar sobre el origen de la amenazas contra los docentes. Así, entre los 15 fallos que hicieron explícito el origen de la amenaza, la realización de actividades sindicales fue aducida en una ocasión como el motivo de la misma, actitudes de los maestros relacionadas directamente con su labor fueron también identificadas como origen del peligro -protesta contra la injerencia de grupos armados en la escuela, negativa a adoctrinar a los estudiantes o a colaborar activamente con alguna organización combatiente- y por último, se adujeron también cuestiones no relacionadas con la condición de maestro sino generales para una población que vive atrapada en medio de fuego cruzado, como son las condiciones de inseguridad generales del lugar, la amenaza u homicidio de familiares y la acusación de tener vínculos con agrupaciones enemigas.

⁵² Aunque hay acciones de tutela de Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca (departamentos con las economías más dinámicas del país), la mayoría de éstas fueron interpuestas por maestros de municipios distintos de grandes ciudades como Medellín y Cali.

Finalmente, un tercer aspecto que describe el contexto de las amenazas a los maestros en Colombia consiste en la identificación de los actores armados responsables de las mismas. En este punto los datos aportados en los fallos de tutela no corresponden a los informes consultados con anterioridad que señalan a los paramilitares como el principal agente agresor. Esto por cuanto, de las nueve acciones de tutela que mencionan el grupo responsable de la amenaza, seis indican a grupos guerrilleros, dos a autodefensas y una al ejército. No obstante, no se puede olvidar que en 12 oportunidades no se especifica cuál organización fue responsable de la amenaza por lo que no es posible afirmar con seguridad cuál grupo armado genera mayores desplazamientos y muertes a los docentes.

Los aspectos mencionados en las líneas anteriores permiten concluir que las acciones de tutela en conjunto, muestran una tendencia acorde con la cartografía de la situación de los maestros en el conflicto armado colombiano, esbozada por agentes de otras instituciones estatales y de la sociedad civil.

3. Problema constitucional de los maestros amenazados por el conflicto armado

Aunque analizar la línea jurisprudencial que ha venido construyéndose sobre el problema específico de los maestros amenazados por el conflicto no es el fin último de este escrito, dicha tarea sí fue contemplada dentro de los objetivos específicos dada la importancia de entender cómo ha abordado la Corte el asunto. A continuación se expondrán algunas consideraciones relevantes.

Inicialmente, es necesario reconocer que para el asunto objeto de análisis el Tribunal constitucional ha seguido una tendencia coherente en su mayor parte, por lo que la línea

jurisprudencial originada fundamentalmente a partir de la sentencia T-160 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz) no presenta grandes desviaciones que sea pertinente nombrar.

Asimismo, resulta de gran importancia advertir que la Corte localiza el tema de los maestros en el “escenario constitucional”⁵³ de las amenazas al derecho fundamental a la vida de los funcionarios públicos por causa del conflicto armado, asunto que en general es definido como una tensión entre principios constitucionales, la cual debe ser resuelta por el Tribunal mediante un ejercicio de ponderación. Por un lado está el derecho a la vida y a la integridad de los funcionarios amenazados⁵⁴, y por otro, se encuentran el principio de solidaridad social⁵⁵ y la obligación de los servidores públicos de soportar ciertos niveles de riesgo en razón del principio de continuidad del servicio⁵⁶.

En el caso concreto de los maestros, la sentencia T-1026 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) reconoce explícitamente que la situación genera “una tensión entre la obligación estatal de proteger el derecho a la vida de los docentes y la prevalencia del interés general de mantener la continuidad de la prestación del servicio público de educación, junto con el deber ciudadano de asumir las cargas públicas causadas por la violencia nacional”. Ahora, al analizar

⁵³ Según Diego López “Un “escenario constitucional” es el patrón fáctico típico (con su correspondiente campo de intereses contrapuestos) en el que la Corte ha especificado, mediante subreglas, el significado concreto de un principio constitucional abstracto.” (LÓPEZ, 2006, p. 148)

⁵⁴ A medida que se fue consolidando la línea jurisprudencial de los maestros amenazados por el conflicto armado, el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas fue incluido paulatinamente entre los principios constitucionales que según la corte colisionaban. Ejemplo de ello es la sentencia T-539 de 2004 en la cual la Corte reconoció que “(...) para el caso de los docentes que colaboran en la prestación del servicio público de educación en zonas de alto riesgo o de alteración del orden público, íntimamente ligado al derecho a la vida, se encuentra el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (...), el cual garantiza que el educador “pueda desempeñarse en un ambiente que refleje el debido respeto a su condición de ser humano, libre de amenazas de orden físico y moral, así como de circunstancias que perturben el normal desarrollo de las tareas asignadas...” (Sentencias T-584 y T-096 de 1998)” (subrayas fuera de texto). De igual forma, la sentencia T-731 de 2007 abordó el problema en función del derecho a la vida, el trabajo y el mínimo vital del docente amenazado.

⁵⁵ Referido explícitamente en las sentencias T-362 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), T-1026 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y T-976 de 2004 (Jaime Araujo Rentería).

⁵⁶ El cual se entiende como la finalidad del Estado Social de Derecho de garantizar la cobertura de los servicios públicos, y es mencionado en las sentencias T-362 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), T-383 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y T-1026 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

las condiciones particulares de los maestros, la Corte hace una distinción importante y los sitúa dentro de la población civil no combatiente, clasificación que los distingue de otros funcionarios como son los agentes de seguridad, de investigación, de instrucción penal y miembros de las Fuerzas Armadas.

En la sentencia T-160 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz) al referirse a las circunstancias de una docente amenazada que solicita ser trasladada, la Corte afirma:

“No se trata tampoco de una situación en la que sea aceptable y eventualmente obligatorio asumir el riesgo sobre la vida, como es el caso de los agentes de seguridad o de investigación o instrucción penal, o de las mismas amenazas dirigidas contra los miembros de las Fuerzas Armadas, casos en los que por razones constitucionales y legales no se admite este tipo de solicitudes y de trámites especiales, ya que ese tipo de riesgos se asume expresa y conscientemente al afrontar la responsabilidad del cargo, y para su prevención y control, el Estado dota a sus servidores, en organismos de seguridad y en las fuerzas armadas, de especiales recursos y capacidades (...)”.

Las sentencias T-733 de 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz)⁵⁷ y T-448 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz)⁵⁸ reiteran la distinción entre los docentes y otros funcionarios, con lo que se justifica la obligación de éstos últimos de soportar un mayor nivel de riesgo que los primeros, en el contexto del conflicto armado.

⁵⁷ En palabras de la Corte “Los docentes son servidores públicos civiles y, a diferencia de los miembros de las fuerzas armadas, no tienen el deber de arriesgar su vida en ejercicio del cargo para el cual han sido nombrados.”

⁵⁸ La sentencia reza: “Los docentes no son miembros de las Fuerzas Armadas (...) en consecuencia, los docentes no tienen el deber de arriesgar sus vidas permaneciendo en el sitio donde corren grave riesgo”

En este punto es posible hablar de una subregla constitucional que guía las decisiones de la Corte en casos concretos de maestros amenazados por diferentes actores armados. La sentencia T-1026 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) la expresa claramente como sigue:

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

La anterior formulación es de gran utilidad para entender la forma en que ha venido resolviendo la Corte Constitucional los problemas jurídicos que se le han presentado al resolver las acciones de tutela incoadas por docentes amenazados. A continuación se describe, en términos generales, el camino argumentativo que debe seguirse según lo planteado por la Corporación a medida que fue construyendo la línea jurisprudencial objeto de análisis, no sin antes advertir que la rigurosidad de la reflexión varía en las sentencias estudiadas, algunas de las cuales no cumplen con los requisitos aquí identificados.

Lo primero que debe definir la Corte, antes de pronunciarse sobre la procedencia de la acción o de responder al problema jurídico concreto, es si en el evento específico existe una amenaza *grave e inminente*, que genere al Estado la obligación de implementar todas las medidas necesarias para proteger los derechos fundamentales del sujeto amenazado. La providencia T-1026 de 2002 recopila los criterios de apreciación de una amenaza para que proceda el

amparo, según la jurisprudencia de la Corporación. Para el efecto cita la sentencia T-349 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) la cual define la amenaza como “(...) una violación potencial que se presenta como inminente y próxima” y a continuación lista los criterios objetivos y subjetivos que deben ser tenidos en cuenta al momento de evaluarla.

Los siguientes son los criterios señalados en la providencia:

- a) “Realidad de la amenaza: (...) que haya sido comunicada o manifestada a la víctima y pueda ser convalidada objetivamente (...)
- b) La individualidad de la amenaza: (...) que haya sido dirigida contra un sujeto o un grupo determinado o determinable de personas (...)
- c) La situación específica del amenazado: (...) se tienen en consideración aspectos subjetivos que rodean al peticionario⁵⁹, tales como el lugar de residencia, la pertenencia a un partido político⁶⁰, la actividad sindical⁶¹, la situación económica, la actividad profesional, la labor desempeñada como empleado de cierta entidad estatal o empresa privada, los vínculos familiares⁶², ciertas actuaciones realizadas⁶³ o haberse visto involucrado en acciones adelantadas por grupos armados que actúan por fuera de la ley (...)

⁵⁹ Sentencias T-981 de 2001 (M.P. José Manuel Cepeda) y T-1206 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

⁶⁰ Por ejemplo, en la Sentencia T-439 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) se protege al accionante teniendo en consideración que las constantes arbitrariedades y sensaciones de amenaza respecto de su vida debido a las actuaciones desplegadas por los organismo de seguridad del Estado, tenían relación directa con el hecho de ser miembro del movimiento político Unión Patriótica.

⁶¹ En la Sentencia T-362 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) se protegió el derecho a la vida del accionante quien estaba siendo amenazado debido a su actividad sindical.

⁶² Tal es el caso del amparo otorgado a una enfermera que fue amenazada por las FARC en Betulia, Antioquia, luego de ser acusada de colaborar con grupos paramilitares ya que su hermano había sido asesinado presuntamente por ser miembro de las autodefensas. Sentencia T-981 de 2001. (M.P. José Manuel Cepeda).

⁶³ En la Sentencia T-120 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) se protegieron los derechos de los accionantes porque por el hecho de haber el padre de familia prestado sus servicios profesionales como médico a una militante activa de la Unión Patriótica que se encontraba gravemente herida, los grupos al margen de la ley que operan en Urabá empezaron a amenazar a su familia.

- d) El escenario en que se presentan las amenazas: (...) circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se asegura que han ocurrido las amenazas.⁶⁴ (i) Si es una zona generalmente pacífica o si es de aquellas donde hay un alto nivel de conflicto; (ii) si los antecedentes históricos de ataques contra la población por parte de grupos insurgentes que militan en la zona son considerados sistemáticos o esporádicos; (iii) si constituye una zona de importancia estratégica para los grupos al margen de la ley y (iv) si existe presencia suficiente de la fuerza pública y demás autoridades estatales para mantener el orden público; circunstancias que constituyen características del escenario a partir de las cuales se aumenta la probabilidad de la existencia de un riesgo especial y, por tanto, del cumplimiento de la amenaza.
- e) Inminencia del peligro: La autoridad competente debe verificar la inminencia del peligro, apreciando las circunstancias generales de riesgo para determinar la probabilidad de la ocurrencia de una afectación grave de la vida y de los derechos fundamentales de la persona amenazada”.

Verificada la gravedad e inminencia de la amenaza, a la Corte le corresponde determinar si por causa de la falta de celeridad o por la interpretación y aplicación rígida de las normas por parte de los organismos estatales competentes, la amenaza o la vulneración misma de los derechos fundamentales del maestro se ve agravada -condición que constituye el criterio de procedibilidad de la acción de tutela en estos eventos-. Cumplidos tales requisitos y teniendo en cuenta los elementos fácticos del caso, el Tribunal decide finalmente si se encuentra ante una vulneración del derecho fundamental a la vida y a la integridad del peticionario y en consecuencia concede o deniega el amparo constitucional. En este último punto sobre las decisiones de la Corte de conceder o negar la tutela, es pertinente remitirse al cuadro 1 donde

⁶⁴ Sentencias T-981 de 2001(M.P. José Manuel Cepeda) y T-1206 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

se evidencia una tendencia favorable a los tutelantes, pues sólo en tres oportunidades (14.3% de las veces) se deniega el amparo mientras que en 15 sentencias (71,43% de las veces) la tutela es concedida. Adicionalmente, en otras tres ocasiones la Corte no se limita a conceder o denegar el amparo sino que va más allá al prevenir (sentencias T-733 de 1998 y T-1131 de 2000) e incluso exhortar (sentencia T-795 de 2003) a organismos de otras ramas del poder público para que actúen eficientemente en la protección de los derechos de los docentes.

El último aspecto que vale la pena mencionar en relación con la línea jurisprudencial estudiada es el que corresponde a la carga probatoria de la situación de amenaza. En este asunto la Corte ha sido reiterativa al afirmar que “[...] no puede exigirse que la carga probatoria en cabeza del amenazado sea excesiva y dispendiosa, pues se haría nugatorio el deber de protección que le compete al Estado. Para efectos de otorgar una protección especial, es suficiente que la entidad competente cuente con un mínimo de elementos de juicio que demuestren la violación potencial al derecho a la vida, para que surja su obligación de tomar las medidas necesarias tendientes a evitar la vulneración del derecho fundamental. El hecho de que el peticionario no aporte las pruebas suficientes con base en las cuales se pueda tomar una decisión, no exime a las autoridades competentes de iniciar las investigaciones pertinentes sobre los hechos denunciados ante ellos.” (Sentencia T-1026 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil)⁶⁵

4. Percepción de la Corte Constitucional sobre el conflicto armado colombiano

Antes de exponer algunas apreciaciones sobre el conflicto interno que parecen guiar las decisiones de la Corte en el asunto de los maestros amenazados por actores armados, es necesario recordar ciertos planteamientos plasmados en el capítulo I de este escrito sobre el

⁶⁵ En sentido similar se expresó la sentencia T-160 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz)

fenómeno de la guerra en Colombia, los cuales aportan una base teórica para evaluar las diversas formas en que el Tribunal se aproxima al tema de la guerra en el país.

Como se mostró en dicho aparte la tipificación del conflicto colombiano es muy difícil dadas las características propias que éste exhibe, sin embargo, los rasgos presentados a continuación muestran cierto consenso por parte de quienes teorizan sobre el tema: 1) se trata de un conflicto interno en tránsito hacia un conflicto regional complejo, 2) opera como una guerra no convencional o irregular, 3) se originó por motivaciones ideológicas, 4) ha tenido una duración prolongada, 5) se encuentra en un punto medio entre un conflicto de pequeña escala y un conflicto de escala intermedia, 6) es de carácter “multipolar”, 7) ha sufrido un proceso de degradación, 8) el narcotráfico ha cumplido un rol fundamental en la transformación de las dinámicas de los actores armados, 9) los guerreros no estatales han incorporado prácticas de terrorismo en su estrategia de guerra y, por último, 10) la población ha sido arrastrada, involucrada y victimizada por todos los bandos enfrentados.

Adicionalmente, en esta oportunidad se concluyó que los términos frecuentemente utilizados con fines clasificatorios -“violencia crónica”, “guerra civil”, “guerra ambigua”, “guerra contra el terrorismo” y “guerra contra la sociedad”- son problemáticos e insuficientes para abarcar las complejas dimensiones de la guerra colombiana.

Ahora, sobre el problema concreto de los maestros amenazados en virtud del conflicto, es pertinente advertir que luego de realizar un rastreo general en las 21 sentencias de tutela estudiadas buscando aquellos apartes en que se hace referencia explícita al conflicto armado, resalta una primera cuestión consistente en que sólo en 10 oportunidades hay una mención

directa del fenómeno de la guerra⁶⁶, mientras que en las restantes 11 ocasiones la existencia de una situación de conflicto se sobreentiende y el Tribunal no parece considerar necesario adelantar aclaraciones al respecto⁶⁷. Además, en ninguna de las primeras 10 providencias mencionadas la Corte reflexiona extensamente sobre el fenómeno de la guerra, pero a pesar de ello, en las sentencias T-1026 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T- 539 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) y T-976 de 2004 (Jaime Araujo Rentería) se aportan elementos de gran utilidad para entender cómo la Corte entiende el conflicto en este contexto, elementos que serán analizados más adelante.

Adicionalmente, en una evaluación preliminar de las sentencias objeto de análisis resalta la presencia de una gran diversidad de visiones y calificaciones del conflicto por parte del Tribunal constitucional, está es, en palabras de Mario Montoya (MONTROYA, 2009), una característica presente en la colección general de sentencias de la Corte relacionadas con el conflicto armado. En el caso particular aquí estudiado es posible afirmar que no existe una percepción consistente y única defendida por la Corporación sobre el fenómeno bélico sino un conjunto variado de percepciones y calificaciones dentro del cual es posible identificar algunos elementos comunes como se verá a continuación.

4.1 Elementos comunes:

Uno de los aspectos que se defienden en numerosas sentencias y sobre el cual parece haber consenso en la Corte, es la clasificación de los maestros como miembros de la población civil no combatiente, rótulo que los protege de ser convertidos en objetivos militares -al menos

⁶⁶ Sentencias T-160 de 1994, T-733 de 1998, T-212 de 1999, T-448 de 2000, T-258 de 2001, T-1026 de 2002, T-787 de 2003, T-795 de 2003, T-539 de 2004 y T-976 de 2004.

⁶⁷ Sentencias T-673 de 1996 , T-362 de 1997, T-1131 de 2000, T-028 de 2000, T-383 de 2001, T-377 de 2003, T-852 de 2004, T-1132 de 2004, T-305 de 2007, T-731 de 2007 y T-184 de 2008

conceptualmente y desde el lenguaje del derecho de la guerra o *ius in bello*-, sin embargo, es claro para la Corporación que en la dinámica real del conflicto armado colombiano la población civil es víctima permanente y objetivo militar directo. Adicional a esto, luego de seguir la línea argumentativa frecuentemente utilizada por el Tribunal en dichos casos, es posible afirmar que la Corte mantiene la distinción entre combatientes y no combatientes para justificar a la protección constitucional reforzada a que tienen derecho estos últimos. Ahora, profundizando en el análisis del argumento mencionado, se evidencia el uso de una categoría lingüística propia de una situación de guerra -persona no combatiente- como un motivo más -junto con las tradicionales razones de índole económica, física o mental- para justificar la especial protección que un Estado constitucional de derecho debe brindar a un grupo de personas determinado, asunto propio de una situación de paz.

La sentencia T-731 de 2007 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) resulta ilustrativa de este hecho al afirmar en su parte motiva:

“Especialmente, en relación con el riesgo anormal que corren los docentes públicos que desempeñan sus funciones en zonas de conflicto interno, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que, además de acciones dirigidas a prevenir la amenaza y goce del derecho a la vida, es necesario que el Estado adopte medidas de discriminación positiva para proteger los derechos al trabajo, mínimo vital y seguridad social de los docentes que, si bien establecen un trato jurídico distinto sólo para algunos de ellos, reconocen la necesidad de proteger de manera especial los derechos de los “servidores públicos civiles [que], a diferencia de los miembros de las fuerzas armadas, no tienen el deber de arriesgar su vida en ejercicio para el cargo para el cual han sido nombrados (...) (Sentencia T-733 de 1998)”. (Subrayas fuera de texto)

En otras palabras, el conflicto armado se convierte en un factor externo de vulnerabilidad de ciertos grupos de personas los cuales se convierten en sujetos de especial protección constitucional y generan en el Estado la obligación de adoptar medidas más rigurosas para salvaguardar sus derechos. Las sentencias T-160 de 1994, T-733 de 1998, T-258 de 2001, T-1026 de 2002, T-795 de 2003, T-539 de 2004 (que cita la sentencia T-981 de 2001) y T-731 de 2007 reconocen a los maestros que laboran en zonas de riesgo por alteración del orden público como personas particularmente vulnerables⁶⁸ y sujetos de especial protección constitucional.

Otro asunto implícito en la mayoría de las sentencias analizadas es el carácter obvio e innegable de la realidad conflictiva y violenta que vive Colombia, esto no sólo se infiere de la ausencia de reflexiones directas sobre el conflicto armado en 11 de las 21 providencias estudiadas -como se advirtió previamente- sino de la consideración de dicho fenómeno como un “hecho notorio”. La sentencia T-1026 de 2002 es muestra de ello cuando expresa:

“La situación de orden público es alarmante y es un hecho notorio que los residentes en este país se encuentran en diferentes niveles de riesgo permanente. El incremento de la violencia, generada por el conflicto armado, exige de las autoridades públicas una mayor y mejor diligencia en la protección de los derechos de los colombianos.”.

(Subrayas fuera de texto)

De manera similar, en los 21 pronunciamientos de la Corte también es posible identificar algunos elementos presentes en otros ámbitos de reflexión, como el escenario académico y los

⁶⁸ Algunas de ellas señalan incluso las razones de dicha vulnerabilidad; así, las sentencias T-258 de 2001 y T-795 de 2003 aducen que el mayor riesgo al que son sometidos los maestros tiene su origen en “(...) la función misma que desempeñan en la sociedad (...)”, mientras que la sentencia T-1026 de 2002 se refiere al hecho de prestar “(...) determinados servicios públicos como el de educación por cuenta del Estado”.

estudios adelantados por otros organismos estatales y de la sociedad civil. Un ejemplo de ello está en la sentencia T-1026 de 2002 cuando menciona los criterios que deben guiar al ente encargado al momento de evaluar la magnitud de una amenaza que pesa sobre un maestro determinado. En este punto el Tribunal tiene en cuenta aspectos que han sido identificados en otros espacios como indicadores de vulnerabilidad y mayor probabilidad de ocurrencia de la amenaza como son: Zonas con alto nivel de conflicto, antecedentes históricos de ataques contra la población por parte de grupos insurgentes, zonas de importancia estratégica y presencia suficiente de la fuerza pública.

En palabras de la Corte:

“De manera paralela a los criterios anteriores [realidad, individualidad y situación específica del amenazado] es conveniente analizar las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se asegura que han ocurrido las amenazas.⁶⁹ (i) Si es una zona generalmente pacífica o si es de aquellas donde hay un alto nivel de conflicto; (ii) si los antecedentes históricos de ataques contra la población por parte de grupos insurgentes que militan en la zona son considerados sistemáticos o esporádicos; (iii) si constituye una zona de importancia estratégica para los grupos al margen de la ley y (iv) si existe presencia suficiente de la fuerza pública y demás autoridades estatales para mantener el orden público; circunstancias que constituyen características del escenario a partir de las cuales se aumenta la probabilidad de la existencia de un riesgo especial y, por tanto, del cumplimiento de la amenaza”. (Subrayas fuera de texto)

4.2 Concepciones y denominaciones del conflicto armado:

⁶⁹ Sentencias T-981 de 2001 (M.P. José Manuel Cepeda) y T-1206 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

Una vez descritos los puntos comunes en las reflexiones de la Corte sobre el conflicto armado colombiano, es importante decir que en las providencias se pueden identificar diversas concepciones y títulos del fenómeno estudiados en el capítulo I de esta monografía. En las siguientes líneas se citan algunos ejemplos de lo anterior:

En ciertas oportunidades el Tribunal hace alusión a elementos característicos de un “conflicto interno” o “guerra interna”. En las sentencias T-976 de 2004 y T-448 de 2000, por ejemplo, se reconoce que el Estado ha perdido el monopolio de la fuerza en algunos lugares del territorio colombiano, por lo que se ve imposibilitado para brindar la seguridad y tranquilidad a que tienen derecho los habitantes de tales sitios. En otros fallos -T-160 de 1994, T-976 de 2004 y T-1026 de 2002- se alude a una territorialización del conflicto y se denominan “zonas de orden público” o “zonas de confrontación” aquellas áreas en las cuales son frecuentes la violencia contra la población y los enfrentamientos entre actores armados, por lo que hablar de un estado de paz es completamente ilusorio.

Otros rasgos ampliamente reconocidos del conflicto colombiano son mencionados en las tutelas estudiadas, como se muestra a continuación:

- La sentencia T-212 de 1999 reconoce que se trata de conflicto de larga duración al expresar que “La violencia que azota actualmente a nuestro país, es un fenómeno gestado a lo largo de varias décadas que desafortunadamente para ninguno de sus habitantes es extraño o sorpresivo (...)”.
- La tutela T-976 de 2004, por su parte, afirma la existencia de distintos grados de intensidad en el conflicto cuando asevera que “el conflicto que atraviesa el país presenta diversos grados de intensidad que varían de acuerdo con factores tan

complejos como el territorial, el poblacional, las riquezas existentes en determinadas zonas, la tradición de los pobladores en cuanto a sus relaciones con las autoridades del Estado y los diversos agentes del conflicto, etc.”.

- La multipolaridad o diversidad de actores presentes en la guerra está implícita en la sentencia T-539 de 2004 cuando cita la providencia T-981 de 2001, en la cual se reconoce al Estado como un actor más entre la diversidad de grupos armados que se disputan territorio, poder y control de poblaciones a lo largo del país. En palabras de la mencionada sentencia “(...) ante las circunstancias y efectos generados por el enfrentamiento de fuerzas entre los diferentes grupos armados existentes en el país – incluyendo al ejército -, el Estado tiene la obligación de ser ‘extremadamente sensible en sus intervenciones’, bien para evitar que la población civil sea víctima de la actividad de la autoridad legítimamente constituida, o para brindar protección efectiva a aquellos grupos o individuos de la sociedad que a consecuencia de sus convicciones políticas y aspiraciones sociales, o por el simple hecho de habitar zonas en las que se desarrollan los enfrentamientos, se ven constantemente sometidos a amenazas contra sus derechos o a la abierta violación de los mismos. (...)”.
- El rasgo de la degradación del conflicto en el tiempo, así como el uso del lenguaje del terrorismo para calificar las nuevas formas de actuar de los actores armados, están presentes en la tutela T-976 de 2004 cuando dice que “Colombia es uno de los países en donde se registran altos índices de secuestros, desapariciones forzadas y homicidios. Esta posición se debe al régimen de terror implantado por los diversos grupos al margen de la ley que operan en las diferentes zonas del territorio nacional”.
- Por último, tal como se ha venido reiterando a lo largo de este escrito, la victimización de la población civil en el conflicto interno es el supuesto principal del que parten la

academia, la sociedad civil y el Estado –dentro del mismo, la Corte Constitucional- para abordar el problema de los maestros amenazados por el conflicto armado.

4.3 Lenguaje utilizado por la Corte:

Otro aspecto que vale la pena analizar para entender adecuadamente la percepción del conflicto implícita en las sentencias de la Corte sobre maestros amenazados, es el lenguaje utilizado por la Corporación para referirse a la realidad colombiana.

En primer lugar, llama la atención que paralelo al reconocimiento explícito de la existencia de un conflicto bélico complejo en un número importante de providencias, en ciertas ocasiones el Tribunal opte por omitir el carácter político de la guerra y la presencia de actores armados determinados, describiendo la situación como una violencia generalizada -T-212 de 1999 se refiere a la “violencia que azota al país”, mientras que la T-1026 de 2002 habla de “violencia sistemática”- o como una “situación de orden público alarmante” (T-1026 de 2002) caracterizada por una delincuencia desbordada, tal como lo reconoce la T-976 de 2004 al afirmar que “Colombia es uno de los países en donde se registran altos índices de secuestros, desapariciones forzadas y homicidios”. Lo anterior es muestra de la percepción ampliamente aceptada en numerosos sectores de la opinión pública y en círculos del Estado colombiano, sobre la existencia de un fenómeno de violencia crónica más que de un conflicto armado definido, tal como se explicó en el primer capítulo del presente escrito. En este punto es preciso recordar lo dicho por Eduardo Posada Carbó sobre lo problemático que resulta esta visión y el uso de un lenguaje consecuente con ella:

“Esta visión del problema colombiano se ha interiorizado profundamente en un lenguaje dominante que no distingue entre víctimas y victimarios. El uso del "nosotros"

para hacer referencia a los criminales pasa con frecuencia inadvertido. (...) Este lenguaje, que criminaliza en últimas a la nación, es compartido por altos representantes del Estado y dirigentes políticos de todos los colores políticos” (POSADA, 2001, p. 25).

En segundo lugar, es interesante preguntarse si hay o no una diferencia importante en el lenguaje utilizado por el Tribunal dependiendo del agente responsable de la amenaza en contra del maestro. En otras palabras, ¿existe alguna distinción marcada en el tratamiento que da la Corte al problema, dependiendo del grupo armado acusado de generar la situación de riesgo?

Lo primero que hay que aclarar antes de aventurar una respuesta a dicho cuestionamiento, es que en el rastreo jurisprudencial adelantado sólo se presentó un caso en que se acusa a miembros del ejército nacional de actuar en contra de un maestro -T-539 de 2004-, hecho que reduce el análisis comparativo del lenguaje a un evento particular, y no permite sacar conclusiones generales sobre la tendencia del uso del lenguaje por parte del Tribunal en este aspecto. Sin embargo, se muestran a continuación algunos puntos interesantes que resultan de la lectura de la mencionada sentencia, los cuales podrían ser útiles para investigaciones posteriores.

En la sentencia T-539 de 2004 la Corte resolvió la acción de tutela instaurada por una maestra en contra de la Secretaria de Educación de Cundinamarca, “(...) por considerar vulnerados sus derechos a la vida, integridad, seguridad personal, trabajo, dignidad humana, salud, paz y familia”. La docente afirmaba haber recibido amenazas contra su vida por parte de militares de la zona donde ejercía su labor y a pesar de ello la entidad accionada había denegado el traslado solicitado luego de que un grupo interno, conformado por la misma, recomendará un

estudio del nivel de riesgo por parte de la Policía de Cundinamarca, cuyo resultado fue “‘medio bajo’, es decir: ‘es el riesgo que se corre en el ejercicio de un cargo, profesión u oficio’.” En esta ocasión la Corte, luego de referirse a la obligación del Estado de proteger la vida de sus asociados, a los criterios para determinar la procedencia de la especial protección del Estado a una víctima del conflicto interno, al derecho a la vida y al trabajo en condiciones dignas de los docentes que laboran en zonas de alto riesgo, y a la normatividad relacionada con las solicitudes de traslado, resolvió conceder el amparo solicitado y ordenar a la Secretaría de Educación de Cundinamarca autorizar el traslado de la docente. Lo anterior indica que los parámetros de decisión utilizados por la Corporación no fueron distintos por tratarse de miembros del ejército, y el amparo constitucional fue otorgado a la maestra amenazada al considerar que existían “(...) suficientes elementos de juicio para constatar que la situación de la actora comporta una seria amenaza para su vida”.

En cuanto al origen específico de la amenaza en contra de la docente -proveniente de miembros del ejército- sí es posible identificar una diferencia frente a otras sentencias en las que se señalan a grupos guerrilleros o paramilitares como provocadores del riesgo, tal como se muestra a continuación.

Por un lado, en la sentencia analizada, a pesar del señalamiento directo que hizo la tutelante sobre las actuaciones amenazantes de miembros del ejército nacional, la Corte no se detiene ni reflexiona sobre lo grave que es el que las fuerzas armadas del Estado actúen en ocasiones como un agente más de vulneración de derechos fundamentales, sino que localiza el origen de la amenaza en “(...) los enfrentamientos entre las Fuerzas Militares y el Grupo Subversivo

FARC” en el lugar donde trabajaba la docente⁷⁰. Adicional a esto, la Corporación utiliza un lenguaje más moderado que en otras oportunidades y sólo se refiere indirectamente al ejército nacional -como un actor entre otros que actúa en contra de la población civil- cuando cita la sentencia T-981 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda), que sostuvo:

“Como bien lo ha señalado este Tribunal, ante las circunstancias y efectos generados por el enfrentamiento de fuerzas entre los diferentes grupos armados existentes en el país - incluyendo al ejército -, el Estado tiene la obligación de ser ‘extremadamente sensible en sus intervenciones’, bien para evitar que la población civil sea víctima de la actividad de la autoridad legítimamente constituida, o para brindar protección efectiva a aquellos grupos o individuos de la sociedad que a consecuencia de sus convicciones políticas y aspiraciones sociales, o por el simple hecho de habitar zonas en las que se desarrollan los enfrentamientos, se ven constantemente sometidos a amenazas contra sus derechos o a la abierta violación de los mismos”. (Subrayas fuera de texto)

Igualmente, en líneas posteriores afirma la Corte:

“(…) ha considerado esta Corporación que resulta irrelevante identificar al sujeto que con sus actuaciones amenaza el derecho fundamental a la vida, toda vez que la obligación estatal de asegurar su inviolabilidad se hace exigible bajo cualquier circunstancia.(…) Al respecto la Corte, en la Sentencia T-1026 de 2002, precisó lo siguiente: “En efecto que la actuación ilícita provenga de la delincuencia común, de

⁷⁰ En palabras del Tribunal: “En relación con el segundo criterio que consiste en la individualización de la amenaza, se observa que, de acuerdo con las declaraciones rendidas y de las certificaciones expedidas por las autoridades competentes - Personería Municipal y Defensoría Regional -, la docente y su esposo, particularmente, con ocasión a los enfrentamientos entre las Fuerzas Militares y el Grupo Subversivo FARC y las amenazas recibidas directamente por ellos, se vieron en la necesidad de abandonar su sitio de trabajo y vivienda. En efecto, fue en virtud de estos enfrentamientos que fue amenazada”.

grupos armados al margen de la ley o incluso del propio Estado, no tiene trascendencia para efectos de ordenar la protección del derecho fundamental del ciudadano, pues como se resaltó en la sentencia T-1206 de 2001, la solicitud de amparo por vía de la acción de tutela no busca declarar responsabilidades individuales por hechos punibles, ni declarar la responsabilidad patrimonial por los daños antijurídicos generados con la actuación, así como tampoco establecer la responsabilidad disciplinaria de un servidor público. Teniendo en cuenta la naturaleza de la acción de tutela la finalidad del amparo es salvaguardar el derecho a la vida, exigiendo la protección estatal conforme a lo establecido en los artículos 2, 5 y 11 de la Carta Política.” (Subrayas fuera de texto)

No obstante, la reflexión aquí expuesta es importante por cuanto asimila a las fuerzas armadas a otros actores del conflicto y les asigna igual responsabilidad por sus actos, sin atribuirles prerrogativas especiales por ser parte del Estado.

Ahora, sobre el lenguaje utilizado en las sentencias en las que se identifica a un grupo armado al margen de la ley como responsable de las amenazas a los docentes, es preciso hacer una aclaración inicial. De las 21 sentencias estudiadas 8 señalan a la guerrilla -T-258 de 2001, T-1026 de 2002, T-377 de 2003, T-787 de 2003, T-795 de 2003, T-852 de 2004- y a las autodefensas -T-028 de 2000, T-976 de 2004- como agentes generadores del riesgo; de éstas, sólo 3 se refieren explícitamente al conflicto armado -T-258 de 2001, T-1026 de 2002 y T-976 de 2004⁷¹-, por lo que serán la base para analizar el lenguaje utilizado por la Corte.

Luego de hacer una lectura atenta de las tres sentencias mencionadas, es posible afirmar que a todas ellas subyace la idea de que las amenazas y atropellos contra los maestros en el país

⁷¹ Las referencias al conflicto en las sentencias T-787 de 2003 y T-795 de 2003 se limitan a citar lo expresado en la sentencia T-258 de 1999.

proviene de grupos armados al margen de la ley. Lo anterior se muestra en los apartes citados:

- La tutela T-258 de 2001 afirma:

“Las condiciones por las que atraviesa el país y la función misma que desempeñan en la sociedad, han conllevado a que en no pocas ocasiones los docentes sean objeto de graves amenazas y atentados contra su integridad, por parte de grupos armados al margen de la ley.”

- La sentencia T-1026 de 2002, por su parte, cuando se refiere a los criterios necesarios para evaluar la gravedad de la amenaza en contra del maestro establece:

"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. (...) (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 (...); 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”.

- Finalmente, la sentencia T-976 de 2004 es la más vehemente al respecto cuando expresa:

“Colombia es uno de los países en donde se registran altos índices de secuestros, desapariciones forzadas y homicidios. Esta posición se debe al régimen de terror implantado por los diversos grupos al margen de la ley que operan en las diferentes zonas del territorio nacional. Tal situación ha ocasionado que muchos colombianos abandonen sus domicilios o sus lugares de residencia, en busca de protección, así como innumerables situaciones en las que la vida y la seguridad de los ciudadanos se ven amenazados o vulnerados por los actores del conflicto armado.”

La distinción en el tratamiento dado por la Corte, advertida en líneas anteriores, radica en que en aquellos casos en que se identifica a un grupo armado ilegal como responsable de la amenaza, la victimización de la población civil es atribuida fundamentalmente a los actores combatientes no estatales, mientras que si es el ejército el ente señalado como vulnerador de los derechos de las personas, la Corte lo reconoce como **uno más** entre un número plural de actores que actúan en contra de la población⁷².

Conclusiones

El punto de vista de la Corte Constitucional sobre el problema de los maestros amenazados con ocasión del conflicto armado interno, fue analizado a partir del estudio de 21 sentencias de tutela seleccionadas.

⁷² Es necesario advertir que en las sentencias en que no se acusa a un grupo particular de amenazar la vida del docente y además se refieren directamente al conflicto armado interno (T-160 de 1994, T-733 de 1998, T-212 de 1999 y T-448 de 2000), las expresiones utilizadas para señalar el origen de la amenaza son términos genéricos como “grupo armado” (utilizado por las sentencias T-733 de 1998 y T-448 de 2000) o “actores en el conflicto” (sentencia T-212 de 1999).

La evaluación de tales providencias partió de una exploración inicial sobre las características generales de las mismas -sujetos involucrados en el proceso, lugar de ocurrencia de los hechos, decisiones de primera y segunda instancia, peticiones de los tutelantes, problemas jurídicos planteados por la Corte, motivos y grupo responsable de la amenaza, referencias al conflicto armado y sentido de los fallos del Tribunal constitucional- de la cual resaltaron dos asuntos particulares: 1) el planteamiento de las acciones de tutela y los sujetos involucrados en los procesos responden a la normatividad vigente sobre el tema de los maestros amenazados, que ubica en cabeza de los departamentos la responsabilidad de adelantar las actuaciones necesarias para proteger la vida de los docentes, y 2) los departamentos que presentan el mayor número de acciones de tutela incoadas -Nariño, Antioquia y Chocó- han sido identificados en otros ámbitos como seriamente afectados por el conflicto armado o propensos a serlo; sin embargo, otros departamentos tradicionalmente afectados por la guerra, como Norte de Santander, no fueron escenario de las acciones estudiadas.

Un segundo punto analizado en la selección realizada fue el contexto en que surgió el problema de los maestros amenazados, es decir, las características de los docentes que solicitaron el amparo constitucional, los factores que los convirtieron en sujetos vulnerables ante los ojos de la Corte y los grupos armados responsables de las amenazas. La conclusión a la que se llegó en este asunto es que las acciones de tutela en conjunto, muestran una tendencia acorde con la cartografía de la situación de los maestros en el conflicto armado colombiano realizada en otras esferas; esto a pesar de que en aspectos concretos -la identificación de los grupos paramilitares como principales perpetradores de amenazas, por

ejemplo- los datos aportados en los fallos de tutela no corresponden a los informes consultados en el capítulo II del presente escrito⁷³.

Posteriormente, se adelantaron algunas consideraciones acerca del problema constitucional específico de los maestros amenazados por el conflicto armado y se llegó a conclusiones como las siguientes: 1) en el asunto objeto de análisis el Tribunal constitucional ha seguido una tendencia coherente en su mayor parte; 2) la Corte analiza el tema de los maestros como un caso de amenaza al derecho a la vida de los funcionarios públicos por causa del conflicto armado; 3) el asunto es definido como una tensión entre el derecho a la vida e integridad de los maestros, por un lado, y el principio de solidaridad social y prevalencia del interés general de mantener la continuidad de la prestación del servicio público de educación, por otro; 4) la subregla constitucional que guía las decisiones de la Corte en estos casos determina que en general y ante la necesidad de prestar el servicio público de educación, los docentes están obligados a soportar el riesgo potencial al que son sometidos por causa del conflicto armado; salvo en aquellos eventos en que el riesgo supera los límites generales y el docente está frente a una amenaza grave e inminente, caso en que el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurar su integridad.

El último aspecto analizado en el capítulo fue la percepción de la Corte Constitucional sobre el conflicto armado colombiano, subyacente a las sentencias estudiadas. En dicho aparte resaltó una primera cuestión consistente en que sólo 10 de las 21 sentencias hacen una mención directa del fenómeno de la guerra, por lo que en las 11 restantes se sobreentiende la

⁷³ Otro aspecto en el que se presenta la discordancia mencionada es en el poco protagonismo de las ciudades y grandes centros urbanos en el conjunto de tutelas analizadas (sólo en tres sentencias, T-448 de 2000, T-383 de 2001 y T-184 de 2008, se abordó el problema de la protección de maestros que trabajaban en grandes centros urbanos, a saber, Popayán, Medellín y Santa Fe de Bogotá, respectivamente), esto a pesar de que según las cifras oficiales y no oficiales, los maestros que laboran en tales sitios también son propensos a sufrir atentados, violaciones y amenazas por causa del conflicto armado.

existencia de una situación de conflicto y el Tribunal no parece considerar necesario adelantar aclaraciones al respecto.

Otro asunto resultante del estudio es que, en armonía con la tendencia general del conjunto de sentencias de la Corte relacionadas con el conflicto armado, existe una gran diversidad de visiones y calificaciones del conflicto por parte del Tribunal constitucional, no obstante, es posible identificar algunos elementos comunes en las providencias estudiadas, por ejemplo, la clasificación de los maestros como miembros de la población civil no combatiente (categoría lingüística propia de una situación de guerra que es utilizada por el Tribunal como un motivo más para justificar la especial protección, que un Estado constitucional debe brindar a un grupo de personas determinado), el carácter obvio e innegable de la realidad conflictiva y violenta que vive Colombia, y aspectos que han sido identificados en otros espacios - académicos e institucionales- como indicadores de vulnerabilidad y mayor probabilidad de ocurrencia de la amenaza.

Además de los elementos comunes a la mayoría de sentencias, se identificaron referencias que reflejan diversas concepciones y títulos dados al fenómeno de la guerra, estudiados en el capítulo I de esta monografía. En este sentido, la Corte parte del supuesto de la victimización de la población civil en el conflicto interno para abordar el problema de los maestros amenazados, en ciertas ocasiones hace alusión a elementos característicos de un “conflicto interno” o “guerra interna” y reconoce que el colombiano es un conflicto de larga duración y que comporta distintos grados de intensidad, también acepta la presencia de diversidad de actores o multipolaridad y describe un proceso de degradación del conflicto en el tiempo, así como el uso del lenguaje del terrorismo para calificar las nuevas formas de actuar de los actores armados.

El último punto analizado en este aparte es el lenguaje utilizado por la Corte para referirse al conflicto armado.

La primera cuestión que surge de dicho estudio es que, paralelo al reconocimiento explícito de la existencia de un conflicto bélico complejo en un número importante de providencias, en ciertas ocasiones el Tribunal opta por describir la realidad como una violencia generalizada o como una situación de orden público alarmante, lo que demuestra que en la Corte también existe la percepción de la existencia de un fenómeno de violencia crónica más que de un conflicto armado definido.

El segundo asunto que llama la atención parte de la pregunta de si ¿existe alguna distinción marcada en el tratamiento que da la Corte al problema, dependiendo del grupo armado acusado de generar la situación de riesgo?, frente a la cual se encontró, por un lado, que los parámetros de decisión utilizados por la Corporación no fueron distintos por tratarse de miembros de ejército; y por otro, que sí es posible identificar una diferencia en el tratamiento dado por la Corte dependiendo del actor señalado, en relación con la percepción general del Tribunal sobre las dinámicas de la guerra, pues en aquellos casos en que se identifica a un grupo armado ilegal como responsable de la amenaza, la victimización de la población civil es atribuida fundamentalmente a los actores combatientes no estatales, mientras que si es el ejército el ente señalado como vulnerador de los derechos de las personas, la Corte lo reconoce como **uno más** entre un número plural de actores que actúan en contra de la población.

CONCLUSIONES

En las líneas que se presentan a continuación se compilan las principales conclusiones alcanzadas mediante la reflexión desarrollada en los capítulos precedentes de este escrito.

Inicialmente, la revisión bibliográfica adelantada sobre el conflicto armado colombiano en el capítulo I, junto con las reflexiones resultantes de la misma, dieron lugar a las siguientes conclusiones:

En la actualidad, al igual que en tiempos pasados, la guerra continúa siendo un objeto predilecto de reflexiones, discusiones y controversias en los ámbitos académicos internacionales y nacionales; y es en dicho contexto en el que discurren los diversos análisis del conflicto interno que vive Colombia desde hace más de cuatro décadas. Sobre el fenómeno en cuestión, es preciso advertir que su tipificación es muy difícil dadas las características propias que éste exhibe, sin embargo, sobre los siguientes rasgos particulares es posible afirmar la existencia de un consenso mayoritario:

- 1) se trata de un conflicto interno en tránsito hacia un conflicto regional complejo, o en otras palabras, con repercusiones internacionales;
- 2) reviste la modalidad de una guerra no convencional o irregular;
- 3) se originó por motivaciones ideológicas;
- 4) ha tenido una duración prolongada;
- 5) en cuanto a su intensidad puede ser ubicado en un punto medio entre un conflicto de pequeña escala y un conflicto de escala intermedia;

- 6) tiene un carácter “multipolar”;
- 7) ha sufrido un notable proceso de degradación;
- 8) el narcotráfico ha cumplido un rol fundamental en la transformación de las dinámicas de los actores armados;
- 9) los guerreros no estatales han incorporado prácticas de terrorismo en su estrategia de guerra y;
- 10) la población ha sido arrastrada, involucrada y victimizada por todos los bandos enfrentados.

En la misma línea de análisis, acerca del asunto de la caracterización del conflicto armado del país y luego de revisar someramente los contenidos e implicaciones prácticas de términos frecuentemente utilizados con fines clasificatorios -como “violencia crónica”, “guerra civil”, “guerra ambigua”, “guerra contra el terrorismo” y “guerra contra la sociedad”- se concluyó que todos éstos tienen aspectos problemáticos y, considerados individualmente, son insuficientes para abarcar las complejas dimensiones del conflicto. En consecuencia, la búsqueda de un único término para tipificar la guerra en Colombia ha resultado, hasta ahora, infructuosa, por lo que parece más adecuado optar por reconocer la existencia de una multiplicidad de elementos que se relacionan y retroalimentan, y cuya comprensión puede dar luces acerca de cómo proceder para encontrar una solución en el futuro próximo.

Posteriormente, teniendo presente la característica de la victimización de la población civil como uno de los elementos propios del conflicto armado colombiano, en el capítulo II se pasó a analizar la situación de uno de los sectores poblacionales que ha sido ampliamente reconocido como particularmente vulnerable frente a las dinámicas de la guerra interna, este

es el conjunto de maestros dedicados a prestar el servicio público de educación en lugares de alteración del orden público.

Según las fuentes de información consultadas, los mencionados sujetos, además de verse obligados a padecer los efectos generales de vivir en una población inmersa en el enfrentamiento entre distintos grupos armados, y de hallarse en su mayoría en condiciones de pobreza, sufren de mayor persecución por parte de sectores combatientes debido al papel que cumplen en la comunidad así como a la representación que de ellos se tiene en el imaginario colectivo, incluidos los grupos armados. Las consecuencias de la mayor vulnerabilidad en que se encuentran los maestros señalados son tanto directas -restricciones severas a la libertad de expresión y de locomoción, amenazas, persecución, secuestro, tortura y homicidio, etc.- como indirectas - deserción escolar y posterior vinculación de menores a los grupos armados, victimización de los estudiantes junto con los daños físicos y psicológicos que ésta conlleva, y utilización de la escuela como centro de resguardo, confrontación o adoctrinamiento político de uno u otro bando-.

La gravedad de las circunstancias descritas ha obligado a las autoridades estatales a reconocer el problema y a adoptar medidas para brindar protección a este sector vulnerable, por lo que en la actualidad los docentes amenazados con ocasión del conflicto armado pueden acudir a los Comités Especiales de Docentes Amenazados creados en cada departamento y solicitar la protección de su vida e integridad (artículo 22 de la Ley 715 de 2001 reglamentado por el Decreto-Ley 3222 de 2003). Sin embargo, un simple análisis de las cifras sobre homicidios y desplazamientos forzados de maestros en los últimos años basta para dudar seriamente de la eficacia del régimen operante en la salvaguarda de los derechos fundamentales de los educadores. Cuestionamiento que se ve reforzado con el elevado

número de acciones de tutela instauradas por maestros que buscan en la jurisdicción constitucional la protección a sus derechos fundamentales, no garantizados por las autoridades designadas para el efecto. En la actualidad la situación continúa siendo crítica y las respuestas del Estado, insuficientes, a pesar de que, de acuerdo con las cifras disponibles, ha habido una disminución paulatina del número de maestros asesinados en el país, sobre todo desde el año 2002.

Por último, vale la pena advertir que todos los actores armados –guerrilla, paramilitares y ejército- han participado en el atropello de los derechos de los maestros.

Las conclusiones finales del capítulo III, alcanzadas luego de analizar el punto de vista de la Corte Constitucional sobre el problema de los maestros amenazados con ocasión del conflicto a partir de 21 sentencias de tutela seleccionadas, se pueden resumir como sigue.

De la evaluación inicial sobre las características generales de las providencias pudo concluirse que, por un lado, la forma como están planteadas las acciones de tutela y los sujetos involucrados en las mismas responden a la normatividad vigente sobre el tema de los maestros amenazados -regulación formulada luego de la exhortación hecha por la Corte en la sentencia T-795 de 2003 ante el vacío normativo presentado en ese momento sobre el tema- y, por otro, los departamentos que presentan el mayor número de acciones de tutela -Nariño, Antioquia y Chocó- han sido identificados en otros ámbitos como seriamente afectados por el conflicto armado o propensos a serlo; sin embargo, otros departamentos tradicionalmente afectados por la guerra, como Norte de Santander, no fueron escenario de las acciones estudiadas.

Sobre el contexto en que surgió el problema de los maestros amenazados se concluyó que las acciones de tutela en conjunto, muestran una tendencia acorde con la cartografía de la situación de los maestros en el conflicto armado colombiano realizada en otras esferas; esto a pesar de que en aspectos concretos -la identificación de los paramilitares como principal perpetrador de amenazas, por ejemplo- los datos aportados en los fallos de tutela no corresponden a los informes consultados previamente.

De las consideraciones sobre el problema constitucional específico de los maestros amenazados por el conflicto armado, se puede afirmar que la Corte ha seguido una tendencia en su mayor parte coherente al abordar el tema como un caso particular de amenaza al derecho a la vida de los funcionarios públicos por causa del conflicto. Específicamente, el asunto es definido como una tensión entre el derecho a la vida e integridad de los maestros, por un lado, y el principio de solidaridad social y el de continuidad en la prestación del servicio público de educación, por otro; adicional a esto, se identificó una subregla constitucional que guía las decisiones del Tribunal en los mencionados casos, la cual establece que por regla general y ante la necesidad de prestar el servicio público de educación, los docentes están obligados a soportar el riesgo potencial al que son sometidos por causa del conflicto armado; salvo, en aquellos eventos en que el riesgo supera los límites generales y el docente está frente a una amenaza grave e inminente, caso en que el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurar su integridad.

Sobre el último aspecto analizado en este capítulo, consistente en la percepción de la Corte Constitucional sobre el conflicto armado colombiano que subyace a las sentencias estudiadas, se evidenció que sólo en 10 de las 21 sentencias se menciona de forma directa del fenómeno

de la guerra, por lo que en las 11 restantes se sobreentiende la existencia de una situación de conflicto y el Tribunal no parece considerar necesario adelantar aclaraciones al respecto.

Asimismo, se llegó a la conclusión de que, en armonía con la tendencia general del conjunto de sentencias de la Corte relacionadas con el conflicto armado, existe una gran diversidad de visiones y calificaciones del conflicto por parte del Tribunal constitucional, no obstante, es posible identificar algunos elementos comunes en las providencias estudiadas, como son: la clasificación de los maestros como miembros de la población civil no combatiente, el carácter obvio e innegable de la realidad conflictiva y violenta que vive Colombia, y el reconocimiento de aspectos que han sido identificados en otros espacios como indicadores de vulnerabilidad y mayor probabilidad de ocurrencia de la amenaza.

La diversidad en las concepciones y denominaciones del conflicto, por su parte, se evidenció en referencias ocasionales del Tribunal relacionadas con: 1) la victimización de la población civil en el conflicto interno, 2) elementos característicos de un “conflicto interno” o “guerra interna”, 3) la larga duración del conflicto y los distintos grados de intensidad del mismo, 4) la presencia de diversidad de actores o multipolaridad, 5) el proceso de degradación del conflicto en el tiempo, y 6) el terrorismo como calificativo de las nuevas formas de actuar de los guerreros.

Finalmente, del análisis del lenguaje utilizado por la Corte para referirse al conflicto armado, resultaron dos conclusiones generales.

- 1) Paralelo al reconocimiento explícito de la existencia de un conflicto bélico complejo en un número importante de providencias, en ciertas ocasiones el Tribunal opta por describir la realidad como una violencia generalizada o como una situación de orden

público alarmante, lo que demuestra que en la Corte también existe la percepción de la existencia de un fenómeno de violencia crónica más que de un conflicto armado definido.

- 2) Al reflexionar sobre la pregunta de si ¿existe alguna distinción marcada en el tratamiento que da la Corte al problema, dependiendo del grupo armado acusado de generar la situación de riesgo? se encontró, por un lado, que los parámetros de decisión utilizados por la Corporación no fueron distintos por tratarse de miembros de ejército; y por otro, que sí es posible identificar una diferencia en el tratamiento dado por la Corte dependiendo del actor señalado, en relación con la percepción general del Tribunal sobre las dinámicas de la guerra, pues en aquellos casos en que se identifica a un grupo armado ilegal como responsable de la amenaza, la victimización de la población civil es atribuida casi exclusivamente a los actores combatientes no estatales, mientras que si es el ejército el ente señalado como vulnerador de los derechos de las personas, la Corte lo reconoce como **uno más** entre un número plural de actores que actúan en contra de la población.

ANEXO: Cuadro 1. Sentencias Docentes amenazados por grupos armados

	Año	Sentencia	M.P.	Actores/ Intervinientes	Antecedentes/Hechos	Jueces de tutela	Consideraciones (problema jurídico, ideas principales)	Decisión de la Corte
1	1994	T-160	Fabio Morón Díaz	<p>Actor:</p> <p>María Florencia Gelves de Pabón</p> <p>Accionados:</p> <p>Oficina Seccional de Escalafón de Santander y Secretaria de Educación de Santander</p>	<p>Petición:</p> <p>Que se ordene la reubicación y el traslado del sitio de trabajo del docente.</p> <p>Hechos:</p> <p>- Docente del Mpio. de Matanza, C/miemento del Paujil</p> <p>- Amenazada por protestar contra la presencia de grupos armados en la escuela para hacer reuniones con la comunidad</p> <p>- La Oficina Seccional niega el traslado</p>	<p>A quo:</p> <p>Deniega el amparo</p> <p>Ad quem (Consejo de Estado):</p> <p>Revoca sentencia y concede el amparo</p>	<p>¿Se vulneran los derechos fundamentales de la docente al negar el traslado solicitado debido a amenazas en su contra por parte de los grupos armados?</p> <ul style="list-style-type: none"> - En estos casos no se trata de una modalidad ordinaria de movimiento de personal (traslado). - Es una figura jurídica nueva que se ha desarrollado legalmente para proteger el derecho a la vida y a la integridad personal de los educadores nacionales, que deben atender zonas de riesgo por alteración del orden público. - Referencia al Decreto Reglamentario 1645 de 1992. - El docente no está obligado a asumir el riesgo sobre la vida, a diferencia de otros sujetos: agentes de seguridad, de investigación o instrucción penal y miembros de las Fuerzas Armadas (casos en que ese tipo de riesgos se asume expresa y conscientemente al afrontar la responsabilidad del cargo, y para su prevención y control, el Estado dota a sus servidores, en organismos de seguridad y en las fuerzas armadas, de especiales recursos y capacidades) - Basta con demostrar sumariamente que la vida corre peligro en condiciones de gravedad e inminencia para ser 	<p>CONFIRMAR decisión del ad quem (conceder amparo, ordenar la reubicación)</p>

							<p>sujeto de especial protección constitucional. La administración también tiene el deber de recoger el material probatorio.</p> <p>- La tutela procede debido a que se agrava la situación de amenaza de violación de derechos por la falta de celeridad de la administración y la interpretación rígida y desfavorable que se aplica a los casos de reubicación de educadores amenazados.</p>	
2	1996	T-673	Eduardo Cifuentes Muñoz	<p>Actor:</p> <p>Luis Manuel Márquez Cuentas</p> <p>Accionado:</p> <p>Comité de Docentes y Administrativos Amenazados del Magdalena</p>	<p>Petición:</p> <p>Que se ordene al Comité reconocer el carácter de amenazado y proceder con el traslado.</p> <p>Hechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Docente en el Mpio. de Ciénaga, Magdalena. - Ha solicitado se le reconozca la calidad de amenazado y se le traslade a Barranquilla, su petición no ha sido atendida. - Afirma que detrás de las amenazas podrían estar ex alumnos suyos, resentidos por las notas que les asignó. - El grupo armado con presencia en la zona le requirió en numerosas ocasiones para que trabajara para ellos y ante el silencio del actor amenazaron su vida. 	<p>A quo:</p> <p>Deniega el amparo</p>	<p>¿Vulnera los derechos fundamentales del docente hecho de que el Comité de Docentes y Administrativos Amenazados del Magdalena no haya resuelto la petición del actor acerca de su reconocimiento como docente amenazado?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los Comités de Docentes y Administrativos Amenazados están obligados a atender las peticiones que le sean elevadas. - La actuación del Comité constituye una evidente violación al derecho de petición. 	<p>REVOCAR el fallo proferido</p> <p>ORDENAR al Comité Especial de Docentes y Administrativos Amenazados del Magdalena resolver la solicitud del ciudadano Luis Manuel Márquez Cuentas</p>
3	1997	T-362	Carlos Gaviria Díaz	<p>Actor:</p> <p>Freddy Emiro Navarro</p>	<p>Petición:</p> <p>Que se ordene a la Universidad adelantar el traslado del actor</p>	<p>A quo:</p> <p>Concede el amparo</p>	<p>¿Vulnera los derechos fundamentales del actor la negativa de la Universidad de adelantar su traslado a otra sede para proteger su integridad?</p>	<p>REVOCAR la sentencia del Ad quem y conceder el amparo</p>

				<p>Márquez</p> <p>Accionada:</p> <p>Universidad Francisco de Paula Santander</p>	<p>a otra sede.</p> <p>Hechos:</p> <p>- La esposa de un empleado de la universidad demandada, fue asesinada después de amenazas dirigidas en contra de su cónyuge; éstas se reanudaron seis meses después, y el actor solicitó que lo trasladaran a la sede principal de la institución, pero la universidad se negó a reubicarlo aduciendo la autonomía relativa de que goza la seccional.</p>	<p>Ad quem:</p> <p>Revoca y deniega el amparo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Los particulares tienen el deber de obrar conforme al principio de solidaridad social. Este implica responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas. - La discrecionalidad de la Administración sobre actos como el traslado, la comisión, etc., se disminuye cuando deben tomarse en cuenta riesgos graves o amenazas serias contra la vida de los funcionarios a cargo de la prestación de un servicio público, que ellos no estén obligados a soportar. - Bajo ciertas circunstancias la protección de la vida de las personas prima sobre otras consideraciones, y puede llegar a afectar la continuidad en la prestación del servicio. - La autonomía universitaria no puede desligar a las personas de las obligaciones que les imponen la Constitución y las leyes. - La Universidad no cumplió con su deber de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia 	
4	1998	T-733	<p>Carlos Gaviria Díaz</p>	<p>Actor:</p> <p>Manuel Eyvin Ayala Mosquera</p> <p>Accionada:</p> <p>Secretaría de Educación de Antioquia</p>	<p>Petición:</p> <p>Que le sean reconocidos los salarios durante todo el tiempo que duró el proceso de reubicación.</p> <p>Hechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Docente del Mpio. de Murindó, Antioquia. - Tuvo que abandonar con su familia el Mpio. pues un grupo armado allanó su vivienda y lo amenazó. 	<p>A quo:</p> <p>Concede el amparo y ordena el pago de los salarios, no se pronuncia sobre la negativa a aceptar el traslado - (la Secretaría de Educación lo trasladó a</p>	<p>¿Vulnera los derechos fundamentales del actor la decisión de la Secretaría de Educación que lo compelió a aceptar un traslado dejándolo igualmente expuesto a la acción del grupo armado, so pena de no recibir el salario?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los docentes son servidores públicos civiles y, a diferencia de los miembros de las fuerzas armadas, no tienen el deber de arriesgar su vida en ejercicio del cargo para el cual han sido 	<p>CONFIRMAR la sentencia que tuteló los derechos del actor</p> <p>ORDENAR a la Secretaría de Educación que tramite el pago de los salarios dejados de percibir</p> <p>PREVENIR a la</p>

					<ul style="list-style-type: none"> - Tramitó el estudio de su caso por el Comité Especial de Docentes Amenazados - Fue reubicado y se negó a aceptar por considerar que allí seguía en peligro. - La Secretaría de Educación de Antioquia suspendió el pago de su salario. 	<p>Andes y también se negó).</p> <p>Ad quem:</p> <p>Confirmó fallo del A quo</p>	<p>nombrados</p> <p>- Por el alto riesgo al que son sometidos los educadores por los grupos armados, se dictó el Decreto 1645 de 1992, en el que se reguló la protección especial que debe otorgarles el Estado, previéndose en ese estatuto el pago del salario hasta que les sea resuelta su situación definitivamente.</p>	<p>Secretaría de Educación para que se abstenga de actuar como lo hizo en este proceso</p>
5	1999	T-212	Fabio Morón Díaz	<p>Actor:</p> <p>Clemencia Victoria Marmolejo.</p> <p>Accionados:</p> <p>Gobernación Del Guaviare y Comité Seccional del Amenazado de La Oficina Seccional del Escalafón Docente del Guaviare.</p>	<p>Petición:</p> <p>Hechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Docente en el Mpio. El Retorno, Guaviare - Su cónyuge era inspector de policía pero debió abandonar el Mpio. pues fue víctima de un atentado efectuado por paramilitares. - La actora recibió similares amenazas, y abandonó la región con sus hijos. - El Comité Seccional de Amenazados denegó la solicitud de la docente pues no aportó pruebas contundentes que confirmaran que estaba amenazada. 	<p>A quo:</p> <p>Deniega la tutela</p> <p>Ad quem:</p> <p>Confirma el fallo del a-quo</p>	<p>¿Vulnera los derechos del actor la exigencia del Comité de aportar “pruebas contundentes” para acreditar la veracidad de la amenaza?</p> <p>- Los Comités Especiales de Maestros Amenazados son organismos dedicados a proteger a un grupo de la población más vulnerable en el conflicto, los docentes.</p> <p>- Exigir, como lo hizo el Comité Especial, “pruebas contundentes” de la amenaza que afrontaba la docente, distintas a las relacionadas por ella en su solicitud, fue además de excesivo e innecesario en el caso concreto, contrario a los criterios de razonabilidad que deben guiar las actuaciones de ese tipo de organismos.</p>	<p>En el caso concreto se configura la situación de CARENCIA TOTAL DE OBJETO, por lo que la Sala confirmará las providencias que en primera y segunda instancia</p>
6	2000	T-1131	Alejandro Martínez Caballero	<p>Actor:</p> <p>Federico Ernesto Fernández Meléndez</p> <p>Accionado:</p> <p>Alcalde Municipal de</p>	<p>Petición:</p> <p>Que le sean pagados los salarios descontados y que se le dé solución a la situación de amenaza contra su vida</p> <p>Hechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Docente del Mpio. de Caimito, 	<p>A quo:</p> <p>Deniega la tutela</p>	<p>¿Vulnera los derechos fundamentales del actor la ausencia de respuesta del Comité de Amenazados frente a las solicitudes del docente?</p> <p>- Reitera la jurisprudencia de la Corte sobre la situación de los docentes amenazados.</p> <p>- En el caso concreto, al docente</p>	<p>CONFIRMAR la sentencia del A quo que negó las pretensiones de la acción de tutela.</p> <p>PREVENIR al Comité de Amenazados del</p>

				<p>Caimito (Sucre)</p> <p>Sucre</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fue elegido Presidente del Comité de Educadores Municipales de la localidad, CEMCAS. - Ha sido víctima de amenazas contra su vida a raíz de las actividades que ha realizado, para concertar con la administración la solución al pliego de peticiones hecho por los docentes. - Las autoridades públicas no han actuado para proteger al actor. - Solicitó al Comité de Amenazados de Sucre reconocerle la condición de amenazado y no ha obtenido respuesta. - Le descontaron varios días de salario en que no acudió a trabajar dadas las amenazas 		<p>se le vulneró el derecho de petición "(...) Sin embargo, no es al alcalde accionado a quien le corresponde otorgar la calidad de docente amenazado, función que como se mencionó le corresponde en este caso, al Comité de Amenazados de Sucre. Pero dado que el actor no interpuso la tutela contra dicho Comité, no es posible ordenarle que resuelva la solicitud que ante éste elevó (...)".</p> <p>- En este fallo se previene al Comité de Amenazados de Sucre para que dé respuesta oportuna a las peticiones de docentes amenazados.</p>	<p>Departamento de Sucre, para que resuelva oportunamente las solicitudes elevadas por los docentes presuntamente amenazados.</p>
7	T-448	Carlos Gaviria Díaz	<p>Actor:</p> <p>Mariú Delgado Moreno</p> <p>Accionado:</p> <p>Secretaría de Educación del Distrito Capital</p>	<p>Petición:</p> <p>Que se le paguen los salarios dejados de percibir y que se le resuelva su compleja situación en razón a las amenazas contra su vida.</p> <p>Hechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Docente del Mpio. de Popayán, Cauca. - Amenazas contra su vida llevaron al Comité Especial de Docentes Amenazados a reconocerle la calidad de docente amenazada. - Como no había plazas disponibles en el sitio al que se desplazó, la actora acordó con uno y luego con otro 	<p>A quo:</p> <p>Concede el amparo</p> <p>Ad quem:</p> <p>Revoca esa decisión y deniega el amparo</p>	<p>¿Vulnera los derechos fundamentales de la actora la negativa de la Secretaría de Educación del Distrito Capital a dar trámite al traslado-permuta solicitado, como mecanismo para reubicar a la docente en una localidad lejana a aquella en la que su vida corre grave riesgo?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los docentes no son miembros de las Fuerzas Armadas (...) en consecuencia, los docentes no tienen el deber de arriesgar sus vidas permaneciendo en el sitio donde corren grave riesgo. - La actora fue forzada a desplazarse de su sitio de trabajo y residencia, y se vio precisada a buscar en otro lugar la seguridad a que tiene derecho para ella y sus hijos. 	<p>REVOCAR la sentencia del Ad quem y CONFIRMAR el fallo del A quo que tuteló los derechos de la actora</p>

					<p>docente el "traslado-permuta", el cual fue solicitado a la Secretaría de Educación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Secretaría de Educación del Distrito Capital guardó silencio y nunca concretó la solicitud. 		<p>(...) el cual resultó ser Bogotá por las circunstancias particulares que rodearon a la docente en este tiempo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La demandada dilató hasta frustrar la primera solicitud de traslado-permuta de la actora, y también pretermitió resolver, hasta finalmente denegar la segunda solicitud, aduciendo las razones contrarias al orden constitucional y legal, por lo que es claro que sí violó los derechos fundamentales reclamados por la accionante. 	
8		T-028	Carlos Gaviria Díaz	<p>Actores:</p> <p>María Jesusa Gil Murillo y Luis Carlos Galindo Cadavid</p> <p>Accionadas:</p> <p>Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia</p>	<p>Petición:</p> <p>Que les sean reconocidos los salarios dejados de pagar</p> <p>Hechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Docentes en el municipio de Apartadó. - Fueron amenazados al parecer por las autodefensas. - Tuvieron que abandonar sus sitios de trabajo. - Acudieron ante el Comité Especial de Amenazados de Antioquia. - Se negaron a aceptar los primeros sitios asignados por que "se encuentran ubicados en el mismo corredor estratégico que da acceso a la región de Urabá (...) donde operan las mismas Autodefensas...". - Se les ubicó en otro lugar. - A ambos se les descontó la remuneración de varios días de los años 97 y 98. 	<p>A quo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Juzgado Quinto Civil del Circuito de Medellín: acción incoada por María Jesusa Gil, deniega la tutela - Juzgado Tercero Civil del Circuito de Medellín: acción incoada por Luis Carlos Galindo, otorga la tutela. <p>Ad quem:</p> <p>Deniega ambos amparos</p>	<p>¿Vulnera los derechos fundamentales de los actores la negativa de la Secretaría de Educación a certificarles como tiempo servido los días en que debían iniciar sus labores en los sitios donde inicialmente les reubicó?</p> <ul style="list-style-type: none"> - El docente amenazado de muerte y forzado a abandonar su sitio de trabajo y de residencia por los grupos armados, ha sido sometido injustamente a un trato violento, contrario al ordenamiento vigente y gravemente discriminatorio, por lo que debe ser objeto de una acción positiva de parte del Estado. - Es claro que el Comité Especial de Amenazados vulneró los derechos fundamentales de los actores al negarse a expedir la certificación de tiempo servido por los días en los que éstos se ocuparon de cuestionar la reubicación inicial que les hizo la Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia, en lugar de trasladarse a los municipios 	<p>REVOCAR el fallo Ad quem, CONCEDER la tutela y ORDENAR el pago de los salarios reclamados</p>

							de Peque y Titiribí, donde quedaban expuestos a la acción del mismo grupo que los forzó a abandonar Apartadó, pues al obrar así les impuso una sanción salarial por fuera de lo previsto en la ley.	
9	2001	T-258	Eduardo Montenegro Lynett	<p>Actor:</p> <p>John Jairo Acevedo Franco</p> <p>Accionada:</p> <p>Secretaría de Educación Departamental de Caldas.</p>	<p>Petición:</p> <p>Que se adelante un nuevo traslado a un lugar que no represente un peligro para la vida del actor.</p> <p>Hechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Docente del Mpio. de Samaná, Caldas. - El frente 47 de las FARC asesinó a dos de sus hermanos, por lo que se desplazó con su familia a Manizales. - Fue reconocido como desplazado de la violencia. - Fue trasladado a la vereda de Fonditos, del Mpio. de Manizales, pero advierte que allí opera el mismo frente de las FARC. 	<p>A quo:</p> <p>Deniega la tutela</p>	<p>¿Se vulneran los derechos fundamentales del docente al negar la reubicación solicitada?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cita sentencias T-160/94, T-362/97 y T-733/98. - Las condiciones por las que atraviesa el país y la función misma que desempeñan en la sociedad, han conllevado a que en no pocas ocasiones los docentes sean objeto de graves amenazas y atentados contra su integridad, por parte de grupos armados al margen de la ley. Por ello, requieren de especial protección del Estado cuando quiera que se configuren tales circunstancias. - La situación del actor comporta una seria amenaza para su vida, que hacen procedente el amparo tutelar. - El haber concedido un primer traslado al docente no significa que la solicitud haya sido atendida, pues aquella no consiste en la reubicación en otro centro educativo, sino en el aseguramiento de sus derechos a la vida e integridad personal. 	<p>REVOCAR el fallo del A quo, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales, y ORDENAR a la Secretaría de Educación efectuar el traslado del docente</p>

T-383

Rodrigo Escobar Gil

Actor:

Teresa de Jesús González.

Accionado:

Gobernador de Antioquia.

Petición:

Que se ordene la revocatoria de la decisión de trasladar a la actora.

Hechos:

- Docente del Mpio. de Medellín, Antioquia.
- El Gobernador de Antioquia ordenó el traslado a otro Colegio en Medellín, por solicitud del rector de la primera institución que afirmó que la docente estaba en riesgo.
- Según la actora, la nueva zona presenta un mayor índice de inseguridad lo cual puede generar un riesgo para su integridad personal.

A quo:

Deniega la tutela

A quem:

Confirma el fallo

¿Se vulneran los derechos fundamentales de la docente con la decisión de trasladarla a otra institución ubicada en una zona con un mayor índice de inseguridad?

- Por la sola manifestación de la eventual inseguridad de un barrio no se configura una amenaza seria y fundada para la integridad personal y la vida digna de la accionante.

- "(...) Con el traslado se vería afectado el derecho a la educación de los menores asistentes al Colegio Jorge Robledo por la mera posibilidad incierta de afectación de los derechos de la demandante. Constituye una finalidad del Estado social de derecho garantizar que la cobertura del servicio público de educación de los niños tenga un alcance total sin que se pueda disminuir por el supuesto riesgo que presenta un determinado lugar. Considerar que el traslado es procedente ante la simple evocación de un riesgo posible, sin que exista una prueba fehaciente de su inminencia, llevaría a la imposibilidad de que los niños recibieran este servicio. Esta circunstancia de inseguridad fácilmente podría alegarse por todos los docentes que prestando sus servicios en sectores rurales o urbanos de riesgo, se encuentran en igualdad de condiciones, lo que paralizaría la prestación del servicio".

CONFIRMAR la sentencia del Ad quem

1 1	2002	T-1026	Rodrigo Escobar Gil	<p>Actoras:</p> <p>Nelly del Carmen Ramírez Reyes, Dianis María Becerra Castilla, Maritza Mercado Álvarez y Romelia Sánchez</p> <p>Accionados:</p> <p>Departamento del Cesar y la Secretaría de Educación del Departamento del Cesar</p>	<p>Petición:</p> <p>Que se ordene el traslado de las docentes para proteger sus vidas, en virtud de las amenazas perpetradas por las FARC.</p> <p>Hechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Docentes del Mpio. de Manaure, Cesar. - El frente 49 de las FARC ha venido amenazándolas. - En concepto de las actoras las amenazas se deben a vínculos familiares con funcionarios de organismos del Estado. - No han sido reconocidas como docentes amenazadas. 	<p>A quo: deniega el amparo</p> <p>Ad quem: confirma la decisión del a quo</p>	<p>¿Vulnera los derechos fundamentales de las actoras la decisión adoptada por la autoridad administrativa, de negar el traslado a otro municipio por considerar que no se confirmó la veracidad de las amenazas?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cita T-160 de 1994. - La situación de orden público es alarmante y es un hecho notorio que los residentes en este país se encuentran en diferentes niveles de riesgo permanente. - El riesgo permanente tiene un alcance general (sobre todas las personas residentes en el país), y en especial, están expuestos quienes prestan determinados servicios públicos como el de educación por cuenta del Estado. - Como consecuencia del riesgo que sufren los docentes por causa del conflicto armado se expidió el Decreto 1645 de 1992. - Para el caso concreto es fundamental tener en cuenta cuál es la situación de orden público existente en el lugar donde ocurrió la amenaza. - Existe una tensión entre la obligación estatal de proteger el derecho a la vida de los docentes y la prevalencia del interés general de mantener la continuidad de la prestación del servicio público de educación, junto con el deber ciudadano de asumir las cargas públicas causadas por la violencia nacional. - Sobre el deber de solidaridad de los funcionarios públicos afirma: "para poder desarrollar las diferentes actividades estatales se requiere que soporten un mayor nivel de cargas". 	<p>REVOCAR las decisiones del a quo y ad quem, TUTELAR los derechos de las actoras, y ORDENAR a la Secretaría de Educación y al Comité de Docentes Amenazados certificar la amenaza y reubicar a las docentes</p>
--------	------	--------	---------------------	--	--	--	---	--

- **Subregla:** "el riesgo potencial que están obligados a soportar los docentes, debe ceder ante la prevalencia del interés general de prestar el servicio público de educación, en aquellas zonas donde se asientan los grupos armados al margen de la ley, en la medida en que el riesgo sea generalizado. Esta regla tiene una excepción, pues cuando el riesgo supera estos límites generales y el docente está frente a una amenaza grave e inminente, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurar su integridad"
- Criterios de apreciación de una amenaza para que proceda el amparo: La jurisprudencia ha definido que "la amenaza es una violación potencial que se presenta como inminente y próxima" (sentencia T-349 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)
- Para que exista una 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" (Sentencia T-439 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).
- Elementos que deben evaluar las autoridades: a) Realidad de la amenaza, b) La individualidad de la amenaza, c) La situación específica del amenazado -ej. la labor desempeñada-, d) El escenario en que se presentan las amenazas -circunstancias

						<p>históricas, sociales, económicas y políticas del lugar-, e) Inminencia del peligro.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aspectos probatorios de la amenaza: Para efectos de otorgar una protección especial, es suficiente que la entidad competente cuente con un mínimo de elementos de juicio que demuestren la violación potencial al derecho a la vida, para que surja su obligación de tomar las medidas necesarias tendientes a evitar la vulneración del derecho fundamental. - En el análisis del caso concreto la Corte encontró verificados todos los elementos para afirmar la inminencia y gravedad de la amenaza en contra de las accionantes. 		
1 2	2003	T-377	Jaime Córdoba Triviño	<p>Actora:</p> <p>Martha Lucía López Pabón</p> <p>Accionados:</p> <p>Gobernadores y Secretarios de Educación de los departamentos del Valle del Cauca y de Nariño y el Alcalde y el Secretario de Educación del municipio de Cali.</p>	<p>Petición:</p> <p>Que se ordene a las autoridades accionadas adelantar el correspondiente traslado por permuta.</p> <p>Hechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Docente del Mpio. de La Unión, Nariño. - Su cónyuge lideró la fundación de una Cooperativa de Taxis. - Un taxi fue hurtado por las FARC las cuales pidieron rescate para devolverlo. Posteriormente el ejército incursionó en la zona y el taxi fue abandonado. - A partir de aquel suceso la actora recibió llamadas extorsivas y amenazas contra su vida, la de su cónyuge y la de sus hijos. - La actora decidió 	<p>A quo:</p> <p>Concede el amparo</p> <p>Ad quem:</p> <p>Revoca el fallo y declara improcedente la acción de tutela</p>	<p>¿Vulnera los derechos fundamentales de la actora la decisión de los Gobernadores y Secretarios de Educación de los Departamentos de Nariño y del Valle del Cauca, de negarse a tramitar el traslado por permuta como mecanismo para reubicarla en un lugar distinto a aquél en que está amenazada su vida?</p> <p>Existen tres modalidades de traslado de docentes: 1. la figura administrativa de carácter ordinario; 2. la extraordinaria para la reubicación de los docentes amenazados, y 3. la del traslado-permuta, la cual bien puede justificarse o no en amenazas proferidas contra la vida de uno de los permutantes.</p> <p>En el presente caso están comprobadas las amenazas que existen contra el derecho</p>	<p>REVOCAR la sentencia del Ad quem y confirmar el fallo del a quo que tuteló los derechos de la actora.</p>

					<p>trasladarse a otro lugar y solicitó el traslado-permuta ante las Secretarías de Educación de Nariño y del Valle del Cauca.</p> <p>- Las solicitudes fueron negadas</p>		<p>inviolable a la vida de la accionante.</p> <p>Los reglamentos y las razones de conveniencia administrativa no constituyen una barrera contra la protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales vulnerados o bajo amenaza.</p> <p>Al evidenciarse que la vida de la actora corre peligro en el Departamento de Nariño, las autoridades accionadas tienen el deber moral e institucional de participar en la protección de este derecho inalienable, a través de su reubicación ya que “se dan los supuestos del traslado permuta, pues éste no altera en principio la planta de cargos ni la calidad del servicio público”. Además, el derecho a la vida no puede depender de un trámite administrativo ni del capricho del funcionario de turno.</p>	
1 3	T-787	Marco Gerardo Monroy Cabra	<p>Actora: Ana Isabel Lemus Maturana</p> <p>Accionado: Mpio. de Nóvita, Chocó</p>	<p>Petición: Que se ordene el traslado y el pago de dos meses de salario que fue suspendido.</p> <p>Hechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Docente del Mpio. de Nóvita, Chocó - Víctima de amenazas por parte de grupos alzados en armas. - Las solicitudes de traslado le han sido negadas. 	<p>A quo: Deniega el amparo</p> <p>Ad quem: Confirma la sentencia del a quo</p>	<p>¿Vulnera los derechos fundamentales de la actora la negativa de las autoridades competentes para adelantar el traslado con el fin de proteger su vida?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hace parte de los deberes del Estado proteger a sus nacionales y a quienes se encuentren dentro del territorio nacional. Si se trata de servidores públicos, ya sean trabajadores oficiales o empleados públicos, es deber del Estado protegerlos. - Reitera la jurisprudencia sobre docentes amenazados. - Cita sentencias T-733 de 1998, T-258 de 2001. 	<p>REVOCAR el fallo del ad quem, CONCEDER el amparo y ORDENAR, al municipio de Nóvita que haga las gestiones necesarias para otorgar la calidad de amenazada a la actora, proceda a reubicarla y pague los salarios debidos.</p>	

T-795

Clara
Inés
Vargas
Hernández**Actor:**Fredy Arlex
Rubio y Elba
Yaneth Reyes
Moreno**Accionado:**Ministerio de
Educación
Nacional**Petición:**

Que se ordene al Ministerio de Educación Nacional que disponga su reubicación laboral como docentes del orden nacional en la ciudad de Bogotá.

Hechos:

- Docentes al servicio de la Secretaría de Educación de Guainía en el corregimiento de Barrancominas.
- Barrancominas es un lugar considerado zona de alteración del orden público.
- La Secretaría de Educación le informó a la accionante que las FARC la amenazaban de muerte si regresaba a la zona.
- Le fue otorgada la calidad de amenazada a la unidad familiar y se autorizó la reubicación laboral en la ciudad que ellos solicitaran.
- Los docentes se niegan a volver al Departamento de Guainía, y se les negó la solicitud de traslado a Bogotá.

A quo:

Deniega el amparo por considerar que el Ministerio de Educación Nacional no es el competente para resolver las peticiones de reubicación laboral.

¿Vulnera los derechos fundamentales de los actores, la negativa del Ministerio de Educación Nacional de tramitar el traslado a la ciudad de Bogotá para proteger a los docentes de las amenazas existentes contra sus vidas?

- Reiteración de la jurisprudencia: cita sentencias, T-160 de 1994, T-362 de 1997, T-733 de 1998 y T-258 de 2001.
- La acción de tutela puede ejercerse cuando la entidad competente no atiende la solicitud de traslado de un docente amenazado o la dilata injustificadamente, exponiéndolo a correr riesgos contra su vida e interidad personal que no está en la obligación de asumir.
- La tutela procede no en razón de que la entidad pública haya generado la situación en la que se amenaza la vida del educador, sino porque la desidia o falta de celeridad en adelantar la actuación que le corresponde agrava la amenaza de violación de los derechos fundamentales del educador que ha sido objeto de intimidación por parte de grupos armados al margen de la ley.
- Pronunciamientos sobre el significado e importancia del Comité Especial de Docentes Amenazados: T-673 de 1996, T-733 de 1998, T-212 de 1999, T-1131 de 2000 y T-258 de 2001.
- Descripción de la normatividad expedida para proteger los derechos de los docentes amenazados: 1). Decreto 1645 de 1992. 2). La Ley 715 de 2001 suprimió las oficinas seccionales de escalafón cuyo

CONFIRMAR el fallo de instancia por sustracción de materia (el traslado ya fue efectuado) y **EXHORTAR** al Gobierno Nacional para que en un plazo razonable reglamente la Ley 715 de 2001 en lo conceniente al traslado y reubicación de docentes amenazados.

jefe formaba parte de dicho comité, en consecuencia, la Directiva Ministerial No. 14 del 22 de abril del 2002 del Ministerio de Educación Nacional afirmó que el Comité Especial creado por el Decreto 1645 de 1992 ha dejado operar.

- 3). El artículo 22 de la Ley 715 de 2001, que regula el traslado de docentes, aún no ha sido reglamentado por el Gobierno Nacional.
- “ ha de concluirse que en lo que respecta a la situación laboral de los docentes amenazados actualmente no se cuenta con un marco normativo que le permita a los entes territoriales atender debidamente las solicitudes de traslado y reubicación que le sean formuladas por los educadores que han sido objeto de intimidaciones provenientes de grupos armados al margen de la ley, situación que para la Sala es muy preocupante pues quiere significar que tales personas carecen de esa protección jurídica y, por ende, son altamente vulnerables a la violación de sus derechos fundamentales”.
 - La Corte hace referencia a pronunciamientos de Organismos Internacionales que conminan al Estado para tomar las medidas necesarias para proteger los derechos de los docentes amenazados: 1. “Tercer informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia” Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA.
 - La Sala exhortará al Gobierno Nacional para que reglamente la Ley 715 de 2001, en lo concerniente al traslado y reubicación de docentes

						amenazados. - “La Sala considera que mientras se produce la reglamentación de la Ley 715 de 2001 los entes territoriales no pueden abstenerse de dar curso a la solicitudes de traslado y reubicación del personal docente amenazado (...), [así pues] deben seguir aplicando las disposiciones del Decreto 1645 de 1992 en lo que no contraríe el espíritu ni la finalidad de la citada ley”.		
1 5	2004	T-539	Clara Inés Vargas Hernández	<p>Actora:</p> <p>Olga Marina Hernández Salazar</p> <p>Accionados:</p> <p>Gobernación Del Departamento de Cundinamarca y Secretaría de Educación Departamental</p>	<p>Petición:</p> <p>Que se ordene a la entidad accionada proceder a realizar su traslado a un centro urbano distante del lugar donde ocurrieron las amenazas.</p> <p>Hechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Docente del corregimiento de Sasaima, Cundinamarca. - a actora recibió amenazas contra su vida, <u>presuntamente, por parte de los militares de esta zona.</u> - l grupo interno conformado por la Secretaria de Educación recomendó la realización de un estudio de nivel de riesgo por parte de la Policía de Cundinamarca. - l resultado del riesgo fue “‘medio bajo’, es decir: ‘es el riesgo que se corre en el ejercicio de un cargo, profesión u oficio’”. - l grupo interno conceptuó en el sentido de que no era 	<p>A quo:</p> <p>Concede el amparo</p> <p>Ad quem:</p> <p>Revoca la decisión del a quo y deniega la tutela por improcedente</p>	<p>¿La negativa por parte de la Secretaría de Educación de Cundinamarca de aprobar el traslado, constituye una vulneración a los derechos invocados por la accionante?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Es deber de las autoridades prestar una efectiva protección a todos los ciudadanos, en especial a aquéllos cercanos al conflicto armado. En efecto, se ha considerado que tal protección debe brindarse a todas las personas que ponen de manera objetiva en peligro su vida, sin distinciones y sin importar el grado de afectación, es decir que en estos casos “no importa la magnitud o el grado de probabilidad de la amenaza, con tal que ella sea cierta.” (Sentencia T-102 de 1993). - “La Corte ha considerado que para el caso de los docentes que colaboran en la prestación del servicio público de educación en zonas de alto riesgo o de alteración del orden público, íntimamente ligado al derecho a la vida, se encuentra el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (...)” - El incumplimiento de la 	<p>REVOCAR la sentencia del Ad quem, CONFIRMAR PARCIALMENTE el fallo del a quo que concedió el amparo, ORDENAR a la Secretaría de Educación de Cundinamarca que autorice el traslado y realice los trámites para el pago de los salarios dejados de percibir por la docente</p>

procedente la solicitud de traslado por amenaza.

obligación de protección por parte de las autoridades estatales o la negativa del traslado pueden demandarse en sede tutela, a fin de proteger el derecho a la vida y al trabajo en condiciones dignas y justas del docente amenazado.

- Recuento de la normatividad relacionada con las solicitudes de traslado:

1. Decreto 1645 de 1992: crea el comité especial de amenazados

2. Ley 715 de 2001: en virtud de las modificaciones introducidas por la ley, en relación con el tema de los traslados, el comité especial de amenazados dejó de operar y mientras que el Gobierno no expidiera la correspondiente reglamentación, la situación referente a los traslados de los docentes no estaba del todo definida

3. Directiva Ministerial No. 14 del 22 de abril de 2002: impartió algunas orientaciones con el fin de mantener la protección a los docentes amenazados y desplazados

4. -795 de 2003: exhorta al Gobierno para que se expida reglamentación

5. Decreto - Ley 3222 del 10 de noviembre de 2003: reglamenta el artículo 22 de la Ley 715 de 2001, en relación con traslados de docentes y directivos docentes y dispone que cada entidad territorial creará un Comité Especial de Docentes Amenazados o Desplazados.

- modalidades de traslado

						<p>vigentes: i) por necesidades del servicio, ii) por razones de salud, iii) por permutas solicitadas y iv) por razones de seguridad.</p> <p>-</p> <p>Caso concreto: "(...) existen suficientes elementos de juicio para constatar que la situación de la actora comporta una seria amenaza para su vida".</p>	
16	T-852	Manuel José Cepeda Espinosa	<p>Actores:</p> <p>Esteban Julio Rodríguez Córdoba y Dilsey Zoraya Casas Duque</p> <p>Accionada:</p> <p>La Gobernación del Caquetá y la Secretaría de Educación Departamental</p>	<p>Petición:</p> <p>Que se ordene el traslado a un lugar fuera del Caquetá.</p> <p>Hechos:</p> <p>- Docentes del Mpio. de Valparaíso, Caquetá.</p> <p>- a zona está en disputa entre las AUC y las FARC.</p> <p>- as FARC decidió imponerle distintas obligaciones a la comunidad, como solicitar permiso para salir de la localidad y desalojar el lugar tan pronto ingresaran a él miembros del Ejército o de las autodefensas.</p> <p>- Luego de abandonar el lugar por la llegada del ejército, los docentes decidieron regresar para reiniciar las labores escolares.</p> <p>- En época de vacaciones las AUC ingresaron a la inspección y una hora después de que las AUC se retiraran hicieron presencia las FARC.</p> <p>- as FARC convocó a los</p>	<p>A quo:</p> <p>Concede la tutela</p> <p>Ad quem:</p> <p>Revoca la decisión</p>	<p>Declarar la IMPROCEDENCIA de la acción en razón de la existencia de un hecho superado.</p>	

				<p>docentes a una reunión y el comandante del grupo afirmó: ‘Los docentes como personas preparadas deben participar y organizar la comunidad teniendo en cuenta nuestras normas y leyes. (...) ‘Como personas estudiadas que conocen la problemática del país tienen que comenzar a darles charlas a los jóvenes orientadas a destacar la mala administración del Estado, del Gobierno Departamental, Municipal y los atropellos que cometen contra el pueblo. Así mismo, destacar el papel de las FARC como grupo que se preocupa por el bienestar de los campesinos y de las comunidades menos favorecidas.’.</p> <p>- Las protestas de los docentes por tales órdenes tuvieron como consecuencia la amenaza contra sus vidas si no obedecían.</p> <p>- Los docentes decidieron abandonar el lugar y fueron reconocidos como desplazados.</p> <p>- echazaron el traslado que se les asignó por considerar que su vida continuaría en peligro.</p> <p>- Con motivo de la última amenaza recibida por los actores, éstos abandonaron el Departamento.</p>		
1 7	T-976	Jaime Araújo Rentería	Actor: Javier Alejandro	Petición: Que se ordene a las autoridades demandadas que	A quo: Declara improcedente	¿Se han vulnerado los derechos fundamentales del actor con la decisión de la gobernación de Nariño de ordenar su traslado al Mpio de Córdoba, lugar en el que el CONCEDER el amparo y ORDENAR al Gobernador de Nariño y al

			<p>Martínez Moriano</p> <p>Accionados:</p> <p>Gobernador de Nariño y el Secretario de Educación del mismo departamento</p>	<p>dispongan el traslado del docente a la ciudad de Pasto, único lugar en el que, a su entender, se encontraría seguro.</p> <p>Hechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El docente recibió amenazas por parte de las AUC en los municipios de Ricaurte y La Florida. - El Comité Especial de Docentes Amenazados lo declaró docente amenazado. - El actor cree que la amenaza en contra de su vida persiste en el lugar al que fue trasladado. 	<p>la tutela</p> <p>Ad quem:</p> <p>Confirma la sentencia proferida por el <i>a quo</i></p>	<p>actor considera que subsiste un riesgo para su vida, y no al municipio de Pasto del que afirma ser el único lugar seguro para él?</p> <p>Cuando una persona se encuentra en peligro y considera amenazados derechos fundamentales como la vida y la integridad personal, es necesario que el Estado dirija su accionar a evitar que se materialice el daño en concreto, y dicho accionar sólo podrá estar precedido por una comprensión particular de los diversos factores de riesgo que rodean a la persona (Es decir, que la autoridad, en especial la administrativa o la judicial, no podrá establecer el alcance de la amenaza basando sus consideraciones en argumentos como la situación general de determinado grupo de personas, o el riesgo genérico a las que se ven expuestas en su actividad. A mayor grado de concreción en la determinación de los factores que rodean a la persona, mayor la efectividad de la protección que podrá ofrecerse) y las cargas que, en solidaridad, está llamada a soportar.</p> <p>Cita sentencia T-719 de 2003 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa) sobre las herramientas para determinar el nivel de riesgo a que está expuesto el sujeto:</p> <p>Riesgo mínimo: todas las personas, sólo por nacer.</p> <p>Riesgo ordinario: por el hecho de vivir en sociedad.</p> <p>Riesgo extraordinario: aquí es</p>	<p>Alcalde Municipal de San Juan de Pasto que dispongan el traslado al municipio de San Juan de Pasto.</p>
--	--	--	---	--	--	--	--

							<p>necesario que el Estado adopte medidas especiales y particulares para evitar que se vulneren los derechos fundamentales. Características: específico e individualizable, concreto, presente, importante, serio, claro y discernible, excepcional, desproporcionado.</p> <p>Riesgo extremo: características adicionales: grave e inminente.</p> <p>Caso concreto: La Corte analiza las condiciones específicas de orden público del departamento de Nariño (con base en el informe <i>Los derechos humanos en el Departamento del Nariño</i>) y llega a varias conclusiones: 1). el actor sí sufría una amenaza grave e inminente por lo que las autoridades debían proceder a proteger su vida e integridad, 2). en el Mpio. al que inicialmente fue trasladado el docente no es remota la posibilidad de ser atacado por el grupo armado que lo amenazó, en consecuencia, 3). la única alternativa viable para proteger al actor, es la de ordenar su traslado a una entidad educativa del municipio de Pasto.</p>
18	T-1132	Alfredo Beltrán Sierra	<p>Actores:</p> <p>Alba Luisa Acosta Acosta y Manuel Eduardo Rey Patiño</p> <p>Accionado:</p> <p>Comité Especial de Amenazados del</p>	<p>Petición:</p> <p>Que se ordene certificar su condición de amenazados y que se proceda a efectuar el traslado</p> <p>Hechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Docentes del Mpio. de la Llanada, Nariño - El Comité Especial de Amenazados y Desplazados negó su petición de ser 	<p>A quo:</p> <p>Deniega el amparo</p> <p>Ad quem:</p> <p>Confirma el fallo</p>	<p>¿Vulnera los derechos fundamentales de los actores la decisión de la entidad demandada de negarles el status de amenazados?</p> <p>Cita sentencias T-160/94, T-733/98 y T-383 de 2001.</p> <p>Las autoridades estatales no deben abstenerse de proteger a un docente que se encuentra amenazado, por considerar que, al laborar en zonas de</p>	<p>REVOCAR las decisiones del a quo y del ad quem y ORDENAR a la Secretaría de Educación y al Comité de Docentes Amenazados evalúe nuevamente las pruebas allegadas en</p>

				Departamento de Nariño.	declarados docentes amenazados.		conflicto, tiene el deber de asumir cierto nivel de riesgo en virtud del servicio público de educación. Caso concreto: considera la Corte que los docentes se encuentran en un estado de peligro inminente. La presencia de grafitis en la plaza de la localidad donde laboran los demandantes, son elementos de juicio suficientes para considerar que el derecho fundamental de los accionantes se encuentra en serio peligro, siendo potencialmente probable que el grupo insurgente vulnere sus vidas.	contra de los docentes, y si es del caso, proceda a reubicarlos.
19	2007	T-305	Jaime Araújo Rentería	<p>Actora: Pastora Alicia Unigarro Salazar</p> <p>Accionadas: Secretaría de Educación y Cultura de Nariño y la Gobernación de Nariño.</p>	<p>Petición: Que se inaplique el decreto por medio del cual se ordenó su traslado o, de manera subsidiaria, que se ordene a la Secretaría de Educación de Nariño que, de manera transitoria, respete su lugar de trabajo en la Institución Educativa Municipal de Pasto hasta tanto sea posible reubicarla en su antigua sede de trabajo en Ipiales.</p> <p>Hechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La docente interpone tutela en contra de la decisión de las demandadas de trasladarla a una institución educativa en el Mpio. de San Lorenzo, Nariño. - Alega la existencia de amenazas contra su vida, por la actividad sindical que ejerce su esposo, también docente. 	<p>A quo: Concede el amparo</p> <p>Ad quem: Revoca el fallo y deniega la tutela</p>	<p>¿Vulnera los derechos fundamentales de la actora la decisión de las entidades demandadas de trasladarla a la Institución Educativa San Gerardo del Municipio de San Lorenzo (norte de Nariño)?</p> <p>No se encuentra acreditada la claridad y gravedad de las amenazas que la accionante alega existen contra su vida, así como la afectación a los derechos invocados. Por tanto, no tiene sustento la procedencia de la tutela en el presente caso.</p>	<p>CONFIRMAR la Sentencia proferida por el Ad quem que DENEGÓ la acción de tutela</p>
20		T-731	Marco Gerardo	Actores:	Petición:	A quo:	¿Vulnera los derechos fundamentales de los actores la	REVOCAR la sentencia del a

			<p>Monroy Cabra</p> <p>Jorge Wiston Perea Murillo y Concepción Olave de Perea.</p> <p>Accionadas:</p> <p>Gobernación y Secretaría de Educación del Chocó.</p>	<p>Que se ordene a las demandadas restablecer el pago de los salarios de los demandantes.</p> <p>Hechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Docentes en el Chocó. - e le reconoció a la señora la calidad de docente amenazada, por lo que el matrimonio tuvo que abandonar su sitio de trabajo y radicarse en Bogotá. - osteriormente les fue suspendido el pago de los salarios sin motivación alguna. 	<p>Deniega el amparo</p>	<p>decisión no motivada de la Secretaría de Educación del Chocó de suspender el pago de los salarios de dos docentes que se trasladaron a Bogotá en virtud de amenaza existente contra la señora Concepción Olave de Perea, esposa del señor Jorge Wiston Perea Murillo?</p> <ul style="list-style-type: none"> - En relación con el riesgo anormal que corren los docentes públicos que desempeñan sus funciones en zonas de conflicto interno, además de acciones dirigidas a prevenir la amenaza y goce del derecho a la vida, es necesario que el Estado adopte medidas de discriminación positiva para proteger los derechos al trabajo, mínimo vital y seguridad social de estos docentes. - No tendría sentido proteger el derecho a la vida de un docente sin que se facilite la integración al nuevo contexto social y sin que se entreguen los medios adecuados para la subsistencia. - Recuento de la normatividad que ha sido expedida para proteger a los docentes amenazados (Decreto 1645 de 1992 y Decreto 3222 de 2003). - El derecho de los docentes amenazados a recibir el pago de salarios en el lugar distinto al de la sede constituye una consecuencia lógica del deber constitucional de protección integral a la vida, el trabajo y al mínimo vital de los docentes y su familia y, por consiguiente, su protección puede exigirse por medio de la acción de tutela. - Reitera el deber general de motivar los actos administrativos, así como la obligación de obtener el 	<p>quo,</p> <p>CONCEDER la tutela y ORDENAR a la Secretaría de Educación del Chocó que reanude el pago de los salarios y que adelante las gestiones dirigidas a regularizar la situación administrativa de los docentes.</p>
--	--	--	--	--	--------------------------	---	--

							<p>consentimiento expreso del particular cuando se pretende revocar un acto administrativo que ha modificado su situación específica.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Caso concreto: - Mientras no se apruebe el traslado definitivo, el pago de salarios de los docentes en situación de desplazamiento o amenaza corresponde a la entidad territorial donde se encuentran nombrados. - La Secretaría de Educación del Chocó tenía la obligación de adelantar el procedimiento de regularización de la situación administrativa de los actores, deber que incumplió. - Esta entidad no podía dejar de pagar los salarios de los docentes sin motivación del acto administrativo que lo ordenó y tampoco podía revocar unilateralmente la decisión de pagar los salarios de los profesores sin el consentimiento expreso de ellos. 	
2 1	2008	T-184	Jaime Córdoba Triviño	<p>Actora: María Cecilia Beltrán Chitiva</p> <p>Accionada: Secretaría de Educación de Bogotá</p>	<p>Petición: Que se ordene a la Secretaría de Educación dar aplicación inmediata a la Resolución que autorizó el traslado a la primera institución</p> <p>Hechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Coordinadora académica y disciplinaria del plantel educativo Acacia 11, en Ciudad Bolívar, Bogotá. - Recibió amenazas de un padre de familia quien la acusó de guerrillera y “de enseñarle a los estudiantes a ser guerrilleros”. - Solicitó el traslado y obtuvo 	<p>A quo: Concede el amparo</p> <p>Ad quem: Confirma decisión del a quo</p>	<p>¿Vulnera los derechos fundamentales de la actora, la decisión de la Secretaría de Educación de no hacer efectivo el traslado inicial y optar por poner a disposición vacantes disponibles en otras instituciones, no adecuadas según la docente?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reiteración de la jurisprudencia de procedencia de la tutela en casos de traslados laborales de docentes. - Se han fijado condiciones para que el juez de tutela pueda entrar a pronunciarse sobre decisiones de traslados a docentes, entre las cuales se encuentra (i) que la decisión de traslado sea arbitraria al no 	<p>CONFIRMAR la sentencia del Ad quem</p>

				<p>respuesta favorable por parte del Comité de Docentes amenazados y desplazados, ente que recomendó el traslado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cuando se presentó en la institución a la que fue trasladada se le comunicó que ésta no tenía vacantes disponibles, por lo que se le ofreció un cargo en otra institución. - La actora rechazó el nuevo cargo por estar muy lejos de su residencia. 		<p>haber consultado de forma adecuada y coherente las circunstancias particulares del trabajador y por tanto conlleve una desmejora de sus condiciones de trabajo y (ii) que de forma clara se evidencie una vulneración grave y directa de los derechos fundamentales del actor o de su núcleo familiar.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La afectación clara, grave y directa de los derechos fundamentales del actor o de su núcleo familiar puede ocurrir por diversas circunstancias: <ul style="list-style-type: none"> a. “a. Cuando el traslado laboral genera serios problemas de salud, especialmente porque en la localidad de destino no existan condiciones para brindarle el cuidado médico requerido. b. Cuando el traslado pone en peligro la vida o la integridad del servidor o de su familia. c. En los eventos en que las condiciones de salud de los familiares del trabajador, pueden incidir, dada su gravedad e implicaciones, en la decisión acerca de la constitucionalidad del traslado. d. Y, en aquellos eventos donde la ruptura del núcleo familiar va más allá de una simple separación transitoria, ha sido originada por causas distintas al traslado mismo o se trata de circunstancias de carácter superable” (Cita sentencia T—065 de 2007) - Caso concreto: - Era evidente una violación al principio de buena fe y confianza legítima de la actora 	
--	--	--	--	--	--	--	--

							<p>respecto a la actuación de la Administración Distrital.</p> <ul style="list-style-type: none">- Se vulneró el debido proceso administrativo, por revocar, sin su consentimiento, un acto administrativo generador de una situación particular y concreta.- El traslado de la accionante por razones de amenaza y ha sido satisfecha. Hecho superado.	
--	--	--	--	--	--	--	--	--

BIBLIOGRAFÍA

Capítulo I

CAMACHO GUISADO, Álvaro, (mayo-agosto de 2002), Credo, necesidad y codicia: los alimentos de la guerra; *Análisis Político* No. 46, pp. 137-150

COLLIER, Paul, (mayo-junio de 2001), Causas económicas de las guerras civiles y sus implicaciones para el diseño de políticas. Traducido por Carlos José Restrepo, *El Malpensante* Lecturas paradójicas. Vol. 00, No. 30. (Versión electrónica.) pp. 1-26

GLEDITSCH, Nil Petter, et al., Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset, *Journal of Peace Research*, Vol. 39, No. 5, 2002

IEPRI. (2006) *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma, pp.607

KALDOR, Mary. (2001); *Las Nuevas Guerras: Violencia Organizada en la Era Global*; Barcelona; Tusquets Editores; pp. 242.

KALIVAS, Stathis. (2001) Ethnicity and Civil War Violence: Micro-Level Empirical Findings and Macro-Level Hypothesis", *Análisis Político*, Bogotá.

KALYVAS, Stathis. (2005), 'Nuevas' y 'viejas' guerras civiles. ¿Una distinción válida?, *Zona Abierta*. Vol. 00, No. 112, pp. 21-47

OROZCO ABAD, Iván, con la colaboración de Alejandro David Aponte. (1992) *Combatientes, rebeldes y terroristas. Guerra y Derecho en Colombia*. Bogotá: Temis, pp. 102

PÉCAUT, Daniel. (1999) *From the banality of violence to real terror*. En KEES Koonings Y DIRK Kruijt, eds., *Societies of fear. The legacy of civil war, violence and terror in Latin America*. Londres y Nueva York, pp. 153.

PÉCAUT, Daniel. (2001) *Guerra contra la sociedad*. Bogotá: Espasa, pp. 308

PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. (1996) *Insurgencia sin Revolución. La guerrilla en Colombia en una Perspectiva Comparada*, Bogotá, Tercer Mundo editores-IEPRI.

PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. (2004), *Una Democracia Asediada. Balance y Perspectivas del Conflicto Armado en Colombia*; Bogotá; Norma; pp. 370

PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. (Mayo- Agosto de 2002) Colombia ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua?, *Análisis Político*, IEPRI, Universidad Nacional, Bogotá. No. 046, pp. 164-180

POSADA CARBÓ, Eduardo. (2001) *¿Guerra civil? El lenguaje del conflicto en Colombia*. Bogotá: Libros de Cambio – Alfaomega, pp. 47.

RAMÍREZ TOBÓN, William. (2000) *Violencia, guerra civil, contrato social*. En: VARIOS AUTORES. *Colombia cambio de siglo. Balances y perspectivas*. Bogotá: IEPRI – Planeta, pp. 21-67

RAMÍREZ TOBÓN, William. (Mayo-Agosto 2002) ¿Guerra civil en Colombia?, *Análisis Político*, IEPRI, Universidad Nacional, Bogotá. No. 046, pp. 151-163

RUBIO, Mauricio. (1999), *Crimen e Impunidad. Precisiones sobre la violencia*. Bogotá, Tercer Mundo Editores –CEDE, pp. 71 y siguientes.

URIBE DE HINCAPIE, María Teresa. (1999) *Las dinámicas bélicas en la Colombia de hoy*. En. MONSALVE SOLÓRZANO, Alfonso y otros. Colombia: Democracia y Paz. Medellín: Universidad de Antioquia; Universidad Pontificia Bolivariana y CSIC, pp. 165-188.

VÁSQUEZ CÁRDENAS, Ana Victoria. (2002) *Un episodio de violencia estatal como expresión de la guerra irregular en Colombia*. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia

Capítulo II

CARVAJAL S, María Elvira. y VARGAS G, Claudia Liliana. (enero de 2004), *Para niñas, niños y jóvenes en medio del conflicto armado ¡Una escuela de oportunidades!*, Ministerio de Educación Nacional, Proyecto financiado por la Organización de Estados Americanos OEA, Bogotá D.C. pp.90

Colombia, VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE Y OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS, (agosto de 2008) *Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos*, Bogotá. (Disponible en:

www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/obserdh@presidencia.gov.co)

CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO -CODHES- (Junio de 2005) *El Conflicto Colombiano Cruzó el Límite: Las Fronteras: Zonas de Contención y Expansión*

del Conflicto. (Disponible en: <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/EVIU-6DCE5B?OpenDocument>)

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES -FECODE-, (24 de octubre de 2005), Carta a la Misión de Alto Nivel de la OIT, Bogotá

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES -FECODE-, (mayo de 2009), Bogotá.

Indicadores sobre derechos humanos y DIH Colombia Año 2008, OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS -OEA-, *Tercer Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, Capítulo IX. La Libertad de Asociación y los Derechos Políticos*, OEA/Ser.L/V/II.102,doc.9 rev.1 (1999)

QUIROGA Y., *Los Docentes Continúan Siendo Víctimas Del Conflicto Armado*, Boletín No. 19, octubre de 2007, FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES – FECODE

QUIROGA Y., *Los Docentes, Víctimas Del Conflicto Armado*, Boletín No. 8, julio de 2007, FEDERACIÓN COLOMBIANA DE EDUCADORES – FECODE

SANABRIA ROJAS Magnolia, (2005); *Entre el Quehacer Pedagógico y las Ganas de Salir Corriendo. Un Maestro en Zonas de Conflicto*; San Juan de Pasto; Universidad Mariana-Colciencias; pp. 192.

Capítulo III

LÓPEZ MEDINA Diego, (2006); *El Derecho de los Jueces*; Bogotá; Legis Ed.; pp. 366.

MONTOYA BRAND Mario, (2009); *Control Constitucional, Guerra y Paz en Colombia: 1992-2006*; Tesis Doctoral; Universidad Autónoma de Barcelona; pp. 668 (texto inédito).

MONTOYA BRAND Mario, (junio 2008), Constitución de 1991, Conflicto Armado y Control Constitucional; *Estudios de Derecho* Vol. LXV. No 145; Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, pp. 31-66

Sentencias de la Corte Constitucional:

T-160 de 1994 M.P. Fabio Morón Díaz

T-673 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

T-362 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz

T-733 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz

T-212 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz

T-1131 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero

T-448 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz

T-028 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz

T-258 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

T-383 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil

T-1026 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil

T-377 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño

T-787 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

T-795 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

T-539 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

T-852 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

T-976 de 2004 M.P. Jaime Araujo Rentería

T-1132 de 2004 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

T-305 de 2007 M.P. Jaime Araújo Rentería

T-731 de 2007 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

T-184 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño