

Sentencia T-030/02

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por inexistencia de amenaza o vulneración de derechos

Referencia: expediente T-465248.

Acción de tutela promovida por Luis Enrique Imbachi Moreno contra el Ministerio del Interior.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de enero de dos mil dos (2002).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las contempladas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, dicta la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Diecisiete Penal del Circuito de Bogotá y la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de esta misma ciudad, en virtud de la acción de tutela interpuesta por LUIS ENRIQUE IMBACHI RUBIANO contra el Ministerio del Interior.

I. ANTECEDENTES.

1. La demanda.

El ciudadano LUIS ENRIQUE IMBACHI RUBIANO interpuso acción de tutela contra el Ministerio del Interior por considerar que la omisión de brindarle seguridad adecuada a él y a los demás directivos sindicales del Sindicato de Trabajadores de las Empresas Municipales de Servicios Públicos de Cali “Sintraemcali”, atentaba contra los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, integridad física y libertad de asociación sindical.

Refirió el demandante que en diversas ocasiones los directivos de la organización sindical

habían sido objeto de amenazas de muerte, seguimientos, hostigamientos y destinatarios de sufragios, y por otro lado eran constantemente perseguidos y hostigados por miembros de la Fuerza Pública cuando ejercían su actividad sindical en marchas, mítines y asambleas generales.

Por todo ello y en razón del silencio de las autoridades regionales y nacionales, el 20 de mayo de 2000 solicitaron por escrito “la asignación de “medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, por intermedio de la Organización No Gubernamental “Sembrar” de Bogotá, de modo que dicha Comisión, mediante escrito de 21 de junio del mismo año, solicitó al Estado colombiano la adopción de medidas urgentes para preservar el derecho a la vida y a la integridad personal de los diferentes directivos de la organización sindical.

Igualmente, dijo el actor que se solicitó a la doctora CLAUDIA CACERES, Directora Nacional del Programa de Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, la implementación de medidas conducentes para preservar sus integridades físicas, tales como mejoramiento de equipo automotor y dotación de armamento, las cuales le fueron concedidas parcialmente al señor ALEXANDER LOPEZ MAYA, Presidente de la organización, a quien se le asignó un vehículo y tres agentes escoltas, pero no a los demás miembros de la organización, asumiendo esa responsabilidad la empresa al entregarles vehículos para uso individual y conferirles permisos sindicales a sus acompañantes, aunque éstos eran obreros y no escoltas.

Refirió el demandante que no tenía razón el Secretario General del Ministerio accionado, al imputar la responsabilidad de la protección en el Departamento Administrativo de Seguridad, porque el programa de protección a víctimas potenciales de agresión estaba a cargo de dicho ministerio y, por ende, debía velar porque existieran los recursos necesarios para cumplir con las recomendaciones impartidas por el comité de reglamentación y evaluación de alto riesgo, hechas desde el 17 de marzo de 2000 y reiteradas el 4 de abril siguiente, incumplimiento que se estaba justificando con la falta de presupuesto y que originó la salida del país del presidente de la organización ALEXANDER LÓPEZ MAYA ante la imposibilidad de brindarle medidas de seguridad.

Señaló que él y los demás directivos sindicales tuvieron que costearse sus propios medios de

seguridad (chalecos, armas, radios, etc.) y contar con acompañantes como escoltas, los cuales no tienen preparación o adiestramiento.

Finalmente, reseñó que el estado de inseguridad y peligro en que estaban inmersos los directivos sindicales, tuvo como conclusión el atentado sufrido por el señor RICARDO HERRERA el 19 de septiembre de 2000 en su casa de habitación, en el cual resultó herido el acompañante OMAR NOGUERA quien falleció el 23 de esos mismos mes y año.

II. LOS FALLOS MATERIA DE REVISIÓN.

1. Primera Instancia.

Mediante sentencia de 5 de febrero de 2001, el Juzgado Diecisiete Penal del Circuito de Bogotá resolvió NEGAR el amparo pretendido por el accionante.

Precisó el a quo que dada la naturaleza personal que implicaba la acción de tutela, debía valorarse únicamente su procedencia respecto del demandante LUIS ENRIQUE IMBACHI RUBIANO; y, al efecto, afirmó que no se le había vulnerado o puesto en peligro siquiera el derecho de asociación (sindical), sobre la base de la solicitud elevada al Ministerio del Interior para el suministro de mecanismos de seguridad y protección para el actor y los demás miembros de Sintraemcali, pues de ninguna manera dicho ministerio había efectuado actividades tendientes a desarticular o impedir el normal curso de las tareas sindicales inherentes al desempeño que el accionante realizaba en la organización en calidad de directivo de la misma, puesto que, de acuerdo con las argumentaciones del señor IMBACHI RUBIANO, las presiones psicológicas (amenazas, seguimientos y anónimos), provenían de sectores que no tenían relación con el ministerio accionado, de donde no había relación causal entre la vulneración del derecho por el cual deprecaba la protección y en ente accionado.

Agregó que de acuerdo con lo afirmado por la Directora General de la Dirección para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, ese organismo había prestado su concurso para satisfacer los requerimientos elevados por el accionante y demás integrantes de Sintraemcali, sin que se observara que hubiera ejercido actividades tendientes a impedir o

desestabilizar la labor sindical que, en particular, el accionante adelantaba en la asociación a la cual pertenecía.

En cuanto al derecho a la vida, afirmó el a quo que resultaba incuestionable el hecho de que la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior solicitó al Departamento Administrativo de Seguridad, que efectuara un análisis de la situación de riesgo en la cual se encontraba el demandante y los demás directivos de Sintraemcali, señalándose que requería un nivel de seguridad “Medio-Medio”, lo cual implicaba medidas preventivas tendientes a salvaguardar su integridad física y, por ello, aquella Dirección procedió a efectuar reuniones con las Directivas de las Empresas Públicas Municipales de Cali, para que les asignaran vehículos los miembros de Sintraemcali y, al efecto, al accionante LUIS ENRIQUE INBACHI RUBIANO se le asignó el automotor tipo campero, de Placas 00B-846,

En el mismo sentido, se precisó en el fallo que también la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior solicitó al Das la designación de personal capacitado en labores de protección, con la finalidad de que prestaran seguridad a las directivas del sindicato, incluyendo al demandante, en virtud de lo cual y habida cuenta de la carencia de recursos económicos, se les ofreció un plan de seguridad conjunto, compuesto por dos agentes que se encargarían de brindar la protección, pero éste fue rechazado por los directivos con el argumento de que requerían por lo menos 9 escoltas, designados por ellos y de su plena confianza para que les garantizaran la seguridad. Adicionalmente, advirtió el juzgado que al accionante se le asignó un radio de comunicaciones y, sin embargo, no había aportado los datos de la radiofrecuencia que le fueron requeridos para su suministro

De otra parte, puso de presente el juzgado que el Ministerio del Interior solicitó el 19 de septiembre de 2000 al Ministerio de Hacienda y Crédito Público una adición presupuestal para el Das de la cual \$4.055'035.600,00 serían destinados para sufragar el costo anual de 50 esquemas de seguridad que incluían agentes, escolta, armamento, equipos de comunicaciones, dotación personal, viáticos y gastos de viaje.

Con fundamento en todo lo anterior, concluyó el a quo que el Ministerio accionado había realizado las labores que estaban a su alcance para brindarle seguridad a LUIS ENRIQUE INBACHI RUBIANO, de acuerdo con el nivel de riesgo a que estaba expuesto según el Das y,

para el caso concreto, si bien el Estado colombiano tenía la obligación de garantizarle protección a todos los coasociados, en especial a aquellos que se encontraban en posible peligro, ello no implicaba que los mecanismos que se adoptaran para tal efecto estuvieran sometidos a actitudes caprichosas como las adoptadas por IMBACHI RUBIANO y sus colegas, al pretender obligar a la administración a que vinculara a nueve individuos de su entera confianza al Das, con la finalidad de que les prestaran exclusiva protección, o a determinar las condiciones en que debía suministrarse la misma, pues, se estableció que el Das designó personal para que efectuara labores de apoyo y defensa a las Directivas de Sintraemcali, lo cual fue rechazado inclusive por el accionante.

En tales condiciones, remató el a quo, el propio accionante era quien había puesto en riesgo su integridad física al desechar la protección del Estado que por disposición constitucional debía suministrarle y, por consiguiente, no podía endilgarse negligencia o inoperancia al Ministerio de Interior, descartándose así la vulneración del derecho a la vida.

2. Impugnación.

A tiempo de notificarse personalmente de la sentencia, el accionante consignó la palabra “apelo”, pero no allegó escrito alguno en orden a sustentar su inconformidad.

3. Segunda Instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en Sala de Decisión Penal, mediante providencia de 2 de abril de 2001, CONFIRMÓ el fallo impugnado, por compartir los argumentos esbozados por la primera instancia.

Agregó el Tribunal que la revisión de la normatividad aplicable al caso -Ley 418 de 1997 y Decreto 372 de 1996, artículo 32, Parágrafo-, así como de los hechos demostrados en el proceso acerca de las actividades cumplidas por el Ministerio del Interior, podría dar lugar a que la acción de tutela sería procedente si dicho Ministerio no hubiera dado aplicación a esa normatividad, pero como esa situación no se dio, devenía en lógica la confirmación del fallo impugnado.

Aclaró la segunda instancia que el juez de tutela no podía ordenar al Ministerio del Interior brindar una determinada modalidad de protección, duración de la misma o un beneficio

específico o concreto, atentando contra la autonomía operativa y, de allí que en casos como el materia de examen no era posible por vía de tutela la satisfacción de las preferencias del accionante. Además, tampoco podía el juez de tutela forzar la voluntad de las autoridades competentes para gestionar lo solicitado por el actor, pues éstas, en ejercicio de sus facultades determinarían según sus propias normas y políticas, cuándo y a quién otorgaban específicos medios de seguridad.

Precisó que si como en el presente caso el interesado pidió de manera voluntaria retirar la protección, ello tenía cabida pues mal podía coartarse la libertad del individuo al respecto, pero la renuncia al amparo estatal debía constar por escrito, pues de lo contrario la responsabilidad específica de la autoridad respectiva subsistía.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

2. La materia. Improcedencia de la acción de tutela por la no vulneración de derechos fundamentales.

De conformidad con el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991, “las decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas. Las demás podrán ser brevemente justificadas” (se destaca). En el presente evento, la Sala se limitará a consignar las razones para confirmar la decisiones adoptadas en las sentencias objeto de revisión.

Justamente en Sentencia T-1619, de 5 de diciembre de 2000, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional¹, de la cual fueron extractados algunos de los argumentos expuestos por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá en el fallo de segunda instancia materia de revisión, al pronunciarse sobre los fallos dictados en un expediente iniciado por demanda de una ex juez de la República que por serias amenazas contra su vida tuvo que abandonar el país y se veía abocada a regresar, se consideró y reiteró:

“...para que la acción de tutela pueda prosperar, es indispensable que exista una amenaza o vulneración efectiva y plenamente demostrada de derechos fundamentales, ya que si se

concediera para fines distintos, el objetivo que tuvo en mente el Constituyente al consagrarla, resultaría desvirtuado.

“Así lo puso de presente la Corporación, entre otras, en la Sentencia T-579 del 10 de Noviembre de 19972, en la que, a este respecto, precisó:

‘Para que la acción de tutela pueda prosperar es indispensable que exista una vulneración o amenaza de derechos fundamentales. De lo contrario, el objetivo del Constituyente al consagrarla resulta desvirtuado en cuanto se la utilice para fines distintos.

‘Ha de repetirse que el amparo constitucional se consagró para restablecer los derechos fundamentales conculcados o para impedir que se perfeccione su violación si se trata apenas de una amenaza, pero que, de todas maneras, su presupuesto esencial, insustituible y necesario, es la afectación -actual o potencial- de uno o varios de tales derechos, que son cabalmente los que la Carta Política quiso hacer efectivos, por lo cual la justificación de la tutela desaparece si tal supuesto falta.

“ ...

“Así también, la Sala estima pertinente reiterar que, aún el supuesto caso en que las investigaciones y análisis de las autoridades con competencia para adelantar informes de inteligencia con fines de protección, hubiesen establecido la existencia actual de riesgo inminente para la vida o integridad física de la accionante o de su familia, no por ello la determinación o escogencia de un determinado tipo de medida de protección, habría dependido de la apreciación que su aptitud le mereciere a su destinatario.

“Es del resorte de la Fiscalía la determinación de las modalidades de protección que el caso haga aconsejables, toda vez que ello depende del nivel de seguridad a adoptarse, el cual, a su turno, resulta de la evaluación de los factores de amenaza y riesgo que a ésta le compete efectuar.

“A este respecto, esta Sala de Revisión reitera la Sentencia T-532 de 1995 (M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo) en la que, a propósito de este tema, señaló:

“ ...

“El artículo 63 de la Ley 104 de 1993 creó con cargo al Estado y bajo la dirección de la Fiscalía General de la Nación el “Programa de Protección a Testigos, Víctimas e Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía”, mediante el cual “se les otorgará protección integral y asistencia social, lo mismo que a sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, primero de afinidad, primero civil y al cónyuge y a la compañera o compañero permanente, cuando se encuentren en riesgo de sufrir agresión o que sus vidas corran peligro por causa o con ocasión de la intervención en un proceso penal”.

“El artículo 65 Ibídem dispuso que las personas amparadas por este programa podrían tener protección física, asistencia social, cambio de identidad y de domicilio y demás medidas temporales o permanentes encaminadas a garantizar en forma adecuada la preservación de su integridad física y moral y la de su núcleo familiar.

“La norma agregó: “Cuando las circunstancias así lo justifiquen, dicha protección podrá comprender el traslado al exterior, incluídos los gastos de desplazamiento y manutención por el tiempo y bajo las condiciones que señale el Fiscal General de la Nación”.

“Dispuso el legislador, adicionalmente, que “las personas que se acojan al programa de protección se sujetarán a las condiciones que establezca la Fiscalía General de la Nación”.

“El artículo 72 facultó al Presidente de la República para celebrar convenios con otros estados y organizaciones internacionales con el fin de facilitar a la Fiscalía obtener la información y la colaboración necesarias para el desarrollo del programa. Señaló igualmente que el Fiscal General de la Nación podrá requerir el apoyo de las instituciones internacionales que cuenten con programas similares de protección de víctimas y testigos cuando sea necesario su traslado a otros países.

“El artículo 74 indicó que las personas vinculadas al programa de protección de testigos podrán solicitar su desvinculación voluntaria de él, pero suscribirán un acta en la que de manera expresa manifiesten su renuncia a la protección.

“Un análisis de esta normatividad permite a la Corte resaltar cómo, para que esta forma especial de protección tenga lugar, con el carácter de adicional a la que se debe en términos generales según el artículo 250, numeral 4, de la Constitución, es necesario el presupuesto de que exista un riesgo de sufrir agresión o que la vida de la víctima, testigo, interviniente o

funcionario corra peligro con ocasión de la intervención en un proceso penal.

“Debe, por tanto, establecerse sin duda y con carácter objetivo, según la evaluación de la Fiscalía, la existencia de la amenaza y la relación entre ésta y la participación en un proceso.

“En tal sentido, la acción de tutela, si bien podría concederse cuando por omisión de la Fiscalía en la aplicación de las normas pertinentes se ocasionen circunstancias de peligro o actual violación de derechos fundamentales como la vida o la integridad personal del que debiera estar protegido, no puede estar encaminada a pedir al juez que ordene a la Fiscalía una determinada modalidad de protección, una cierta duración de la misma, un específico y concreto beneficio.

“De allí que, en casos como el examinado, no es posible obtener que por la vía de la tutela se obtenga la ubicación de la persona en el país o continente que ella señale. (Enfasis fuera de texto)

...

“El compromiso del Estado colombiano con la persona objeto de protección o con su familia puede incluir -si es el caso- la ubicación en el exterior, pero el protegido no puede imponer condicionamientos que impliquen pérdida de autonomía del Fiscal.”

A diferencia del caso que se acaba de recordar, en el presente evento la normatividad aplicable es la Ley 418 de 1997 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, y en virtud de ella, el Ministerio del Interior, a través de la Dirección General para los Derechos Humanos, por expresa solicitud del Vicepresidente del Sindicato de Trabajadores de las Empresas de Servicios Públicos de Santiago de Cali tendiente a la ejecución de un esquema de seguridad para 10 de sus sindicalistas, adelantó gestiones ante la Dirección de Protección del Das y, al efecto, un primer resultado, no obstante las dificultades presupuestales por las que se atravesaba, consistió en la entrega de vehículos a los sindicalistas, entre ellos, al accionante y, justamente en razón de esos problemas de orden presupuestal, condujo al

diseño de un esquema de protección colectivo a los sindicalistas amenazados mientras se solucionaban tales dificultades, pero sucedió que los interesados no lo aceptaron, sino que sugirieron que se les nombrara por los menos nueve (9) agentes escoltas de su confianza, que reemplazaran a aquellos que tenía disponibles el Departamento Administrativo de Seguridad para tal efecto, pretensión que implicaba la ampliación de la planta de personal del aludido organismo de seguridad y, por ende, su presupuesto, sin que el Programa de Protección del Ministerio del Interior ni la Dirección General para los Derechos Humanos de ese Ministerio tuvieran competencia para ello. Sin embargo, el Ministro del Interior, con el fin de solucionar el problema suscitado, solicitó a su homólogo de Hacienda que hiciera lo que estuviese a su alcance para adicionar el presupuesto del Das, con el propósito de sufragar el costo anual de cincuenta esquemas protectivos.

De lo anterior no puede menos que colegirse que los funcionarios del Ministerio del Interior no ha incurrido en comportamiento omisivo o comisivo que permita pregonar la potencial o eventual amenaza de los derechos fundamentales invocados por el accionante.

Y mucho menos puede edificarse la violación cuando los agentes estatales involucrados en el caso, no obstante las dificultades presupuestales que comprometían el cumplimiento cabal de sus funciones, se dieron a la tarea de diseñar un plan alternativo de protección que los interesados rechazaron caprichosamente, patentizando de ese modo un contrasentido inexplicable, pues no se entiende como es que el señor IMBACHI RUBIANO acude a la acción de tutela para demandar la protección del Estado para su vida e integridad personal, cuando previamente ha rechazado la misma porque no se ajusta a sus particulares pretensiones, posición que, sin duda, resulta inadmisibles.

Bien distinto sería el análisis y muy seguramente otra sería la determinación a adoptar por la Corte, si en el expediente se hubiese demostrado una inactividad absoluta por parte del ente accionado frente a la problemática planteada por los directivos de la organización sindical a la cual pertenece el accionante; empero, como quedó visto, los funcionarios llamados a enfrentarla lo hicieron en la forma que consideraron adecuada.

En consecuencia, la Sala, reiterará la doctrina constitucional sobre la materia y confirmará los fallos objeto de revisión.

IV. DECISION

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

RESUELVE

Primero: CONFIRMAR el fallo adoptado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Decisión Penal, de fecha 2 de abril de 2001, mediante el cual confirmó la sentencia de primera instancia que negó la tutela impetrada por el ciudadano LUIS ENRIQUE IMBACHI RUBIANO contra el Ministerio del Interior.

Segundo: ORDENAR que por la Secretaría General de la Corporación, se libren las comunicaciones previstas en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 M. P. Fabio Morón Díaz.

2 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo