

T-242-96

Sentencia T-242/96

DERECHOS FUNDAMENTALES-Vulneración y restricción

No toda restricción o limitación de un derecho fundamental, apareja su vulneración. La violación entraña una restricción o limitación que se califica de ilegítima. La necesaria coordinación del ejercicio de los derechos, descubre en la ley una fuente de restricciones, que son de recibo siempre que sean razonables y proporcionales y no comprometan su núcleo esencial. Pero también los sujetos al hacer uso de su libertad permanentemente adoptan y abandonan opciones válidas, y aceptan limitaciones en cuanto que en ellas subyace una forma concreta de acción autónoma. Normalmente, la selección de cursos de acción, se traduce en restricciones materiales a la libertad genérica que antes se poseía, pero en este caso es evidente que aquéllas no pueden considerarse violatorias de los derechos fundamentales como quiera que reflejan una modalidad concreta de su ejercicio y eliminarlas desconocería que la persona, como sujeto ético, es igualmente responsable.

PROTECCION DEL TESTIGO-Restricción de libertades

El convenio suscrito con la Fiscalía, no se ubica en el campo del objeto ilícito, en cuanto que no se renuncia de manera definitiva o se compromete de manera impropia, el futuro ejercicio de sus derechos fundamentales. Sin embargo, se trata de un instrumento que, dada la situación de peligro en que se encontraba, a cambio de la protección especial que el Estado se obligaba a suministrarle, aquél contraía el compromiso de reducir el alcance de ciertas libertades suyas, lo que resulta indispensable si de veras lo que se pretende es sustraerlo a sus enemigos y a las amenazas que contra él se cernían.

PROTECCION DEL TESTIGO-Límites de derechos

El ingreso al programa de protección de testigos comporta un conjunto de limitaciones para el protegido, las cuales se justifican en razón del interés superior de proteger su vida e integridad personal y, desde luego, por haberse en su propia voluntad. El individuo que ingresa a un programa de protección ha de partir de la base de que se coloca en una situación de especial sujeción ante el organismo estatal encargado de su amparo. Y este hecho implica, incluso, que el testigo puede verse sometido a restricciones en el ejercicio de algunos de sus derechos fundamentales, restricciones sobre las cuales cabe advertir que no deben afectar el núcleo esencial de los derechos y han de mantenerse dentro de los cauces de lo razonable y lo proporcional.

PROTECCION DEL TESTIGO-Derechos

Así como al protegido le corresponde admitir diversas limitaciones al goce de sus derechos en razón de su ingreso al programa, la Fiscalía tiene, por su parte, obligaciones especiales para con el primero. Entre ellas está la de ofrecerle certeza acerca de su relación con el programa y brindarle puntualmente los medios de subsistencia. Los amparados por el programa de protección tienen derecho a recibir oportunamente sus mesadas como quiera que de otra manera no podrían satisfacer sus necesidades mínimas, lo que desvirtuaría la

razón de ser de la tutela especial a la cual se sujetan y en la que confían hasta el punto de renunciar a su vida normal.

Referencia: Expediente T-88973

Temas:

Programa de protección de víctimas y testigos

Diferencia entre restricción y vulneración de los derechos fundamentales.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela número T- 88973 promovido por el Señor A contra la Fiscalía General de la Nación.

ANTECEDENTES

1. A interpuso, en nombre propio y mediante escrito presentado el día 18 de diciembre de 1995, acción de tutela contra la Fiscalía General de la Nación por considerar vulnerados sus derechos a la vida (art. 11 C.P.), a la integridad física (art. 12 C.P.), a la intimidad y al buen nombre (art. 15 C.P.), a la honra (art. 21 C.P.), al trabajo (art. 25 C.P.), a la locomoción (art. 24 C.P.), a la libertad de oficio (art. 26 C.P.), a la familia (art. 42 C.P.), a la recreación y al deporte (art. 52 C.P.), a la educación (art. 67 C.P.), a la cultura (art. 70 C.P.), y el derecho de petición (art. 23 C.P.)

Relata el demandante que, en Octubre de 1993, denunció ante la Fiscalía a una banda de delincuentes comunes dedicados a estafar compañías aseguradoras. Gracias a dicha información, afirma, la policía pudo capturar a los criminales y recuperar una cuantiosa suma de dinero, en febrero de 1994.

A raíz de la información aportada a las autoridades, continúa el demandante, comenzó, junto

con sus familiares, a ser objeto de una serie de amenazas. Tal situación lo obligó a renunciar a su empleo y a abandonar la ciudad de Bucaramanga. Adicionalmente, su madre perdió la razón a causa de las crecientes intimidaciones.

Señala el accionante que solicitó protección a la Fiscalía Novena de Bucaramanga - entidad a cargo del caso denunciado - sin obtener respuesta. Posteriormente, envió una comunicación a la Fiscalía a fin de que la entidad le reconociera una recompensa por su colaboración y le explicara los beneficios a que se hacía acreedor. Tal petición, precisa, nunca le fue resuelta. Finalmente, el día 21 de septiembre de 1994, tras presentarse personalmente a la Fiscalía, fue admitido en el programa de protección de testigos.

Añade que con anterioridad a su aceptación, en el programa se le prometió ubicación laboral y ayuda en los campos económico y emocional, para rehacer su vida.

2. El actor expone diversas situaciones que se presentaron durante su permanencia en el programa de protección de testigos, las cuales considera irregulares. Para mayor claridad se describirán en forma separada, agrupadas por temas, aun cuando, obviamente, todas están relacionadas entre sí.

a) El agente de la Fiscalía a cargo del tutelante y los pagos de las mesadas:

Manifiesta el actor que el trato que le dispensó el primer agente que le fue asignado no fue el debido. Señala que éste intentó persuadirlo para que se retirara del programa y lo recriminó por haber solicitado una recompensa. Afirma que el mencionado agente le advirtió que "con usted voy a andar durito", y le recalcó que la protección por parte de la Fiscalía era un "privilegio". Además, el agente le habría exigido no comunicarse con su familia, mentir sobre su lugar de origen y no comentar el caso con nadie.

A continuación relata que sin explicación convincente se le asignó un nuevo agente - B -, el cual era hijo de la señora C, la arrendadora de la primera casa en la que estuvo hospedado a cargo de la Fiscalía.

Manifiesta que durante el tiempo en que tuvo como agente asignado al señor B se presentaron innumerables irregularidades. Sobre este tema dice:

- que el pago de las mensualidades suministradas por la Fiscalía le fue continuamente retrasado;
- que debió acudir en persona a recibir las sumas convenidas, en lugar de ser el agente quien buscara al protegido para cancelarlas;
- que en reiteradas ocasiones le colocó "beepers" al agente, a los cuales éste nunca dio respuesta;
- que el señor B comentaba con miembros de su familia el caso del demandante, lo

que ponía en peligro su vida.

- que el agente de la Fiscalía llegaba siempre tarde a las citas que acordaban y que incluso llegó a olvidar el motivo de éstas.

Dice que la situación de las mesadas se agudizó luego, ya que del 21 de marzo al primero de abril de 1995, no recibió dinero alguno por parte de la Fiscalía. Ante su reclamo, el agente B respondió que, por orden de la Fiscalía, la fecha del pago se había diferido. Con todo, relata que el agente de la Fiscalía siempre realizaba los pagos después de la fecha establecida.

b) Vivienda:

Asevera el demandante que al iniciarse su vinculación al Programa fue ubicado en una casa ocupada por la señora D, arrendataria de la señora C, la madre del segundo agente de la Fiscalía que estuvo a su cargo. Estima que este hecho es irregular, toda vez que está prohibido a los funcionarios de la mencionada institución, ubicar personas en casas de familiares.

Señala que, posteriormente, B, quien era el propietario de la primera casa, le solicitó a la señora D el inmueble, razón por la cual debió trasladarse junto con ella a otro barrio. Sobre su nuevo sitio de vivienda dice que resultaba muy peligroso para él, dada su condición de testigo, y que era muy distante, razón por la cual el agente no lo visitaba. Además, resalta que B le indicó que no era conveniente que en la Fiscalía supieran sobre su nueva vivienda.

Tiempo después, B lo trasladó, sin solicitar su consentimiento, a la casa de una señora E. Sobre ella dice el tutelante que tenía una gran familiaridad con el agente de la Fiscalía y que conocía todo lo relacionado con el caso y con la vida del demandante. Asimismo, comenta que E hacía comentarios sobre su situación de testigo a personas ajenas al caso, que lo hostigaba y acosaba con sus apreciaciones y, finalmente, que fue la persona que le comunicó que había sido retirado del programa de protección de testigos. En suma, en esta nueva vivienda el actor se sentía en una situación de peligro permanente.

c) Deudas:

Sobre este tema dice el demandante que la Fiscalía no se hizo cargo de las deudas de su tarjeta de crédito, a pesar de las promesas que le fueron hechas en este sentido, de tal manera que las acreencias han aumentado hasta el punto de que sus bienes podrían ser objeto de embargo.

d) Trabajo y capacitación:

Expone el actor que antes de pertenecer al programa de protección presentó diversas pruebas y exámenes ante el psicólogo y la trabajadora social de la Fiscalía General, "con el fin de encontrar por intermedio de ellos una ubicación AFIN con mis capacidades y aptitudes". Con todo, considera que la Fiscalía no hizo nada por ayudar a ubicarlo laboralmente, dejándolo librado a su propia suerte durante todo ese tiempo.

Relata que en una ocasión obtuvo por intermedio del señor B un trabajo. No obstante, el

agente de la Fiscalía telefoneó a la empresa y canceló su contrato, aduciendo que el salario ofrecido era muy bajo y que era función del trabajador social y del departamento de psicología ubicar al demandante.

Narra que diez meses después de ingresado al programa, el psicólogo y la trabajadora social le recriminaron el no haber obtenido un trabajo, afirmando que esa era una obligación que le correspondía a él. Alega que ello le fue imposible, toda vez que ante la prohibición de dar a conocer su origen no podía obtener las recomendaciones personales requeridas.

Cuenta que precisamente cuando se ausentó de la ciudad, hecho que ocasionó su retiro del programa, la trabajadora social de la Fiscalía dejó una hoja de vida de él en una agencia de empleos temporales del Distrito, pero que allí le informaron que por el momento no tenía posibilidades de obtener un empleo fijo y afín a sus conocimientos. Asimismo, le habrían comunicado que para poder obtener un empleo requería tanto del certificado judicial como de referencias personales y laborales, de las cuales no disponía en razón de su condición.

Igualmente, afirma que la Fiscalía se negó a colaborarle en planes de capacitación, a pesar de que él les hizo diversas propuestas relacionadas con áreas en las que se había desenvuelto. Con todo, dice que lo obligaron a tomar un curso de conducción, a sabiendas de que ya sabía manejar, con el argumento de que le serviría para un trabajo que le estarían tramitando.

e) La relación con su familia:

El actor expresa que su madre “se encuentra DEMENTE, debido al estado depresivo en el que entró, y no ha superado aún”, y a pesar de esta circunstancia, agrega, “la oficina de protección a víctimas y testigos jamás me dio permiso para visitar a mi madre, o los medios para un acercamiento a ella, a sabiendas de su delicado estado de salud”.

f) El retiro del programa de protección de testigos:

Comenta el actor que en vista del “peligro latente” que significaba el hecho de que la propietaria del lugar donde habitaba conociera su origen, y de la carencia de recursos económicos, decidió salir de la ciudad en compañía de la familia Ladino, a fin de vender unos productos y obtener medios para su manutención y la de su madre enferma. Antes de hacerlo habría intentando varias veces comunicarse con el agente B, pero éste no le contestó ninguna de sus cinco llamadas, a pesar de que le habría hecho saber que se trataba de un asunto urgente.

Continúa relatando que, coincidental e inusualmente, durante el lapso en que estuvo viajando, el psicólogo y la trabajadora social de la Fiscalía se presentaron en tres ocasiones en la vivienda asignada con el objeto de contactarlo laboralmente. Al constatar la ausencia, la Fiscalía procedió a dar por terminada su vinculación con el Programa, a pesar de la buena conducta que hasta entonces el demandante habría tenido.

Como se señaló antes, la persona que le informó la decisión fue la señora E, quien procedió a continuación a desalojarlo de la casa. Sobre la comunicación acerca de su salida, manifiesta que en ella no se aporta una razón justificada, que la firmó un funcionario de la Fiscalía y

que ésta afirma que él se negó a firmar un acta anexa a la misma.

Finalmente, sobre este acápite agrega que en una ocasión, B le ofreció \$500.000 pesos a fin de que se retirara del programa de protección, propuesta que él rechazó por insignificante en vista de los costos que le había representado su testimonio.

El demandante concluye que la Fiscalía lo trató con “frialidad” y lo dejó “abandonado a su suerte”. Asimismo asevera que ‘estar en dicho programa de protección no significa estar preso, por el contrario, se debe proveer al afectado de medios para que pueda proyectarse como ser humano e intente llevar una vida normal”.

3. El actor pretende, además de que se le amparen diversos derechos fundamentales, que se le cancele el dinero correspondiente a los gastos personales y de vivienda de los meses de Agosto a Noviembre o, en su defecto, que se le reconozca una indemnización por su retiro del programa sin justificación debida.

Adicionalmente, solicita una recompensa proporcional al dinero recuperado gracias a su testimonio, que compense la calidad de vida por él perdida, así como el menoscabo mental sufrido por su madre.

4. El Juez Décimo Penal Municipal de Santa Fe de Bogotá, a quien correspondió el conocimiento de la acción de tutela, solicitó informes a la Fiscalía General de la Nación en torno a la vinculación del actor al programa de protección de testigos. La entidad demandada dio respuesta al requerimiento, explicando que la desvinculación del señor A se debió al incumplimiento de una de las condiciones impuestas por el Programa como es la de dar aviso a la Fiscalía para efectos de ausentarse. Así mismo, la Fiscalía sostuvo que la terminación del compromiso le fue notificada al demandante, pero que éste se negó a firmarla.

Para el juez de tutela, el especial riesgo a que se expone quien colabora con la justicia hace necesaria la protección por parte de las autoridades. En efecto, indica, La Carta Política impone a la Fiscalía (art. 250, numeral 4) la obligación de velar por las víctimas y los testigos que intervienen en los procesos. No obstante, puntualiza, la Fiscalía posee autonomía para establecer - de conformidad con los parámetros señalados en la Ley 104 de 1993, la Circular 0020 de 1994 y la Resolución 0-0663 de 1993 -, quiénes son sujetos de tal protección y en qué condiciones. En su concepto, la vinculación del actor al programa de protección de víctimas y testigos se sujetó a las directrices trazadas en las mencionadas normas y el demandante fue informado de sus deberes y obligaciones, así como de las consecuencias de su incumplimiento.

Encuentra el fallador de instancia que la Fiscalía “no incumplió con sus obligaciones para con éste [A] ya que su decisión de desvincularlo del programa de protección no obedeció a un acto arbitrario e injusto; sino todo lo contrario, la causa de tal determinación obedeció precisamente al incumplimiento por parte del protegido a una de sus obligaciones...”.

Cuestión diferente, señala, es que en desarrollo del Programa se hubieran presentado irregularidades por parte del agente asignado y el personal de asistencia social. Estima que el actor debió denunciar tales fallas ante la Fiscalía.

Considera improcedentes las solicitudes del actor en torno a la cancelación de cuatro mesadas o de una indemnización por el retiro del programa, dado que su desvinculación obedeció a su propio comportamiento. Igualmente, deniega la orden de pago de una recompensa, ya que tales pretensiones no pueden ventilarse a través de la acción de tutela.

Mediante decisión de diciembre 29 de 1995 deniega la acción impetrada ya que “ésta no puede prosperar cuando quien da lugar a poner en peligro o bajo amenaza derechos fundamentales como la vida o la integridad personal, es el mismo protegido...”.

1. A, quien con su testimonio colaboró en forma decisiva para la captura y condena de una banda de estafadores, fue admitido, de manera temporal, en el programa de protección de testigos que administra la Fiscalía General de la Nación. El señor A manifiesta que desde su ingreso al programa se sintió maltratado y abandonado por la Fiscalía, la cual, según él, le pagaba tarde sus emolumentos, le asignaba viviendas inseguras, le impedía ver a su familia, no le ayudaba de manera efectiva a obtener un empleo, no se hacía cargo de sus deudas y, finalmente, lo retiró del programa por haberse ausentado de la ciudad sin su autorización, pese a la buena conducta observada hasta ese momento.

2. A raíz de su retiro del programa de protección de testigos, el actor interpuso acción de tutela contra la Fiscalía General de la Nación. Manifiesta el actor que ésta le vulneró diferentes derechos fundamentales. Por ello, solicita que se le restituya en el pleno goce de esos derechos y, adicionalmente, que se le pague una indemnización y una recompensa.

3. El juez de tutela denegó el amparo con el argumento de que la Fiscalía no había incumplido sus obligaciones para con el testigo, y que éste había sido desvinculado del programa por haber desacatado las reglas establecidas por aquélla. Igualmente, manifestó que de haberse presentado irregularidades por parte de los agentes de esta última, la vía para denunciarlas era la veeduría de la Fiscalía y no la acción de tutela. Por último, rechazó también la petición de que le fueran pagadas una indemnización y una recompensa.

4. Se trata de dilucidar si la decisión de la Fiscalía General de la Nación de retirar del programa de protección de testigos al señor A atenta contra diversos derechos fundamentales de este último. Al mismo tiempo, ha de esclarecerse por parte de esta Corporación si las condiciones a que son sometidas las personas admitidas en el programa de protección de testigos, y particularmente las circunstancias que rodearon la permanencia del señor A en el Programa, son violatorias de los derechos fundamentales.

5. Mediante auto de abril 23 de 1996, la Sala Tercera de Revisión ordenó la práctica de pruebas tendentes a comprobar las circunstancias relativas a la vinculación del demandante al programa de protección de víctimas y testigos.

Con este fin se solicitó a la Fiscalía General de la Nación el suministro de mayor información sobre el caso. En su escrito, la Fiscalía afirma que el demandante contribuyó de manera efectiva a la captura de una banda de estafadores y que, en ese momento, existía un peligro real para su vida. La Fiscalía asevera que el propósito del actor al vincularse al programa de protección fue el de obtener una recompensa, lo cual, a la luz de la resolución 0-0663 de 1993, no es objeto de éste. No obstante, precisa la Fiscalía que “ante el inminente peligro y la situación económica crítica por la que atravesaba esta persona, en Acta del 22 de

septiembre de 1994, se convino una asistencia de carácter temporal....". Aclara la Fiscalía que nunca hubo un ingreso definitivo del actor al programa, "ya que las pretensiones de obtener una recompensa son ajenas en su solución a la competencia de este Despacho".

De otra parte, la Fiscalía informó que dicha entidad designa un agente a cargo del protegido, cuya función es la de solucionar sus problemas inmediatos, tales como alojamiento y alimentación. Por su parte, el protegido debe observar todas las sugerencias del agente asignado, y mantenerlo informado acerca de sus actividades y de todos los hechos y circunstancias que pongan en peligro su integridad.

En lo referente a los gastos para alimentación, vivienda y manutención, expresa la Fiscalía que ella le proporciona al protegido los recursos necesarios para que lleve una vida en condiciones similares a las que tenía con anterioridad a su ingreso al programa. El director del programa de protección de la Fiscalía agrega que efectuó al señor A los siguientes pagos:

FECHA DEL PAGO	SUMA PAGADA	CONCEPTO DEL PAGO
Febrero 20 de 1995		
	\$ 170.000	
		Gastos de manutención para el período comprendido entre febrero 19 y marzo 19 de 1995.
Marzo 15 de 1995		
	\$ 190.677	
		Gastos de manutención hasta el 31 de marzo.
Abril 11 de 1995		
	\$ 370.000	
		Gastos de manutención para el período comprendido entre el 1° y el 30 de abril.
Mayo 12 de 1995		

\$ 370.000

Gastos de manutención para el período comprendido entre el 1° y el 31 de mayo.

Junio 8 de 1995

\$ 370.000

Gastos de manutención para el período comprendido entre el 1° y el 30 de junio.

Julio 25 de 1995

\$ 370.000

En cuanto a la vivienda, la entidad estatal afirma haber dado alojamiento al demandante en dos lugares diversos y niega que sea una práctica irregular - como sostiene el demandante -, la de albergar a los protegidos en casas de personas de confianza o de conocidos de los agentes de la institución. Respecto a la ubicación laboral pone de presente que si bien la Fiscalía realiza gestiones tendentes a obtener empleos para las personas vinculadas al programa, en el caso concreto, no se efectuó gestión alguna en este sentido por cuanto "se trataba sólo de un convenio provisional".

En lo relativo al derecho de petición informa que dicha entidad dió respuesta, mediante oficios del 17 de octubre y del 26 del mismo mes, a las peticiones presentadas por el actor el 6 de octubre y el 19 de octubre, respectivamente. De igual forma, sostiene haber dado respuesta a la comunicación enviada por la Defensoría del Pueblo el día 13 de octubre de 1995, mediante carta del 26 del mismo mes y año.

Por último, recalca la Fiscalía que "El PROGRAMA DE PROTECCION no ha sido establecido para ofrecer recompensas, en consecuencia no hubo absolutamente ninguna oferta en este aspecto para A, si en su oportunidad entidad distinta a este Despacho le hizo promesas semejantes ante ella debe requerirse su cobro".

De igual forma, la Oficina de Protección y Asistencia remitió a esta Corporación prueba documental de la solicitud de ingreso del demandante al programa de protección que dirige la Fiscalía y los documentos relacionados con el trámite para el ingreso del actor al programa (certificación de su colaboración, análisis psicológico, acto de aprobación de la asistencia temporal). La entidad acompañó el acta suscrita por el actor y el entonces Director del programa de protección de testigos, donde se establece su ingreso provisional al programa, al igual que los recibos que sustentan sus afirmaciones acerca de los pagos efectuados al

señor A, en los cuales figura la huella dactilar del actor. También se enviaron copias de las comunicaciones del agente encargado, B, en las cuales informa al jefe del programa sobre la ausencia no autorizada del actor en la ciudad, y del acto de Julio 17 de 1995 expedido por la Fiscalía General de la Nación, en cuya virtud se declara la terminación de la vinculación del señor A en razón del incumplimiento de sus obligaciones.

En comunicación dirigida por el agente B a su superior, el día 2 de agosto de 1995, el primero pone de presente que el actor se negó a firmar la notificación sobre su desvinculación del programa.

La Fiscalía también allegó copia tanto de las solicitudes enviadas por el actor y por la Defensoría del Pueblo, como de las respuestas dadas a éstas.

6. Mediante auto unipersonal de mayo 3 de 1996, el magistrado sustanciador ordenó recibir declaración de parte a A, el día 10 de mayo del mismo año. No obstante, el actor no se presentó a la diligencia.

7. Desde hace muchos años, el país se encuentra sometido a una permanente situación de inseguridad y violencia. Si bien en un principio se consideró que esta circunstancia se explicaba fundamentalmente como el producto de la violencia política y el narcotráfico, por lo menos desde el informe que presentó la Comisión de Estudios sobre la Violencia, convocada durante el gobierno del Presidente Barco, es claro que la violencia en el país es un fenómeno social de carácter general, que se encuentra en cualquier lugar y se manifiesta por cualquier razón¹.

8. La inseguridad y la violencia que afronta el país se han visto acentuadas por los problemas que aquejan a la administración de justicia. En un conocido documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación se sostiene, en relación con las dimensiones que ha asumido el fenómeno de la impunidad, que en materia penal sólo se denuncian 20 de cada 100 delitos cometidos, que 14 de esas denuncias finalizan con prescripción y que sólo 3 de las 6 restantes llegan a sentencia. Por eso, el documento concluye que en Colombia “la probabilidad de que un sindicado no reciba una sentencia es del 97%”.

En dicho estudio se anota que en los últimos 5 años (contados a partir de 1994), la tasa promedio de homicidios ascendió a 77 por cada 100.000 habitantes.

La gravedad de los problemas que afronta la justicia, se demuestra al relacionar su funcionamiento con el desarrollo económico del país. Al respecto señala el mencionado estudio que “la resolución de los problemas de justicia e inseguridad es elemento fundamental para el desarrollo del país” y que “entre todos los problemas del país, el de la justicia y la seguridad es el más importante. Otros temas de carácter económico, sectorial o regional, no importa su naturaleza y su urgencia, tienen una prelación y un carácter menor ante los asuntos de la impunidad y del crimen. Además, sobre este tema existe un gran consenso. Los economistas, los técnicos, los empresarios y la gente del común coinciden en señalar la violencia y la inseguridad como los principales obstáculos para el desarrollo del país²”.

9. Entre las medidas enderezadas a resolver la crisis de la justicia, cabe destacar el “programa de protección a testigos, víctimas, intervinientes en el proceso, y funcionarios de la Fiscalía”. Este programa se implantó en cumplimiento de la orden impartida a la Fiscalía General de la Nación, contenida en el numeral 4° del artículo 250 de la Constitución, en el sentido de “velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso”. Fue establecido inicialmente mediante el Decreto N° 1834 de 1992 - dictado en ejercicio de las facultades provenientes del estado de conmoción interior -, luego fue consagrado en la Ley 104 de 1993, posteriormente modificado por la Ley 241 de 1995.

Aun cuando el artículo 95, numeral 7, de la Constitución Política, precisa que uno de los deberes de las personas y de los ciudadanos es el de “colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia”, es claro que el ciudadano común se siente amedrentado ante los aparatos de fuerza de las organizaciones delictivas. Por ello se ha hecho necesario que el Estado brinde a los testigos las garantías y seguridades necesarias para poder cumplir con su deber. Sobre este tema ha señalado la Corte en su sentencia C-035 de 1993, (M.P. Fabio Morón Díaz):

“No resulta contraria a la Constitución Política la normatividad revisada, y de considerarla en su conjunto participa de principios esenciales que informan la organización política y social que quiso el constituyente. El artículo 1o. de la Carta de 1991 expresa un supuesto necesario al Estado Constitucional que comprende una muy variada gama de expresiones; entre las que sobresalen la obligación de los asociados y de las autoridades públicas de propiciar la efectividad de los derechos humanos, el cumplimiento de los fines generales del Estado y el adelantamiento de las acciones y conductas tendientes a perseguir los delitos. Solidaridad que, más aún, se encuentra a la base del predicado participativo propio de la nueva forma del Estado. Así pues, es participación para la solidaridad con los fines superiores (artículo 2º. C.N.).

“Dentro de este nuevo ámbito de posibilidades, la función pública de impartir justicia, que consulta el “interés general”, encuentra justificación en el Orden Superior la protección de los testigos, víctimas e intervinientes en el proceso judicial de los jueces regionales, en el cual están expresados altos intereses sociales que no pueden resultar insolidarios frente a personas cuya participación en el mismo es indispensable.

“Argumento de dirección opuesta, no ya Estado-Sociedad, sino Sociedad-Estado, justifica igualmente la política criminal contenida en el Decreto. En efecto, de manera específica corresponde a las personas y ciudadanos el deber de “colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia” (art. 95 C.N.); circunstancias de criminalidad, particularmente referidas al narcotráfico y a la actividad guerrillera, han venido a convertirse en obstáculo para que los asociados puedan cumplir, amparados por las condiciones de seguridad necesarias, con ese deber constitucional. Responde la normatividad en cuestión a la necesidad señalada, toda vez que se convierte en instrumento de realización del deber constitucional expreso antes indicado. El legislador debe atender ese tipo de circunstancias objetivas para hacer viable el cumplimiento de las obligaciones de los particulares”.

10. El concepto de violación de un derecho fundamental, no es idéntico al de restricción o

limitación de un derecho fundamental. No toda restricción o limitación de un derecho fundamental, aparea su vulneración. La violación entraña una restricción o limitación que se califica de ilegítima. La necesaria coordinación del ejercicio de los derechos, descubre en la ley una fuente de restricciones, que son de recibo siempre que sean razonables y proporcionales y no comprometan su núcleo esencial. Pero también los sujetos al hacer uso de su libertad permanentemente adoptan y abandonan opciones válidas, y aceptan limitaciones en cuanto que en ellas subyace una forma concreta de acción autónoma. Existen limitaciones absolutas a la renuncia de derechos fundamentales - v.gr nadie puede ofrecerse a otro como esclavo -, pero no puede negarse que la vida de relación no sería posible sin un amplio espacio dentro del cual las personas pudiesen libremente intercambiar bienes, adquirir derechos, contraer obligaciones, asumir posiciones, renunciar a ciertas posibilidades de poder, etc. No obstante, la característica común a estos comportamientos es la de que en ellos no se abdica en términos definitivos de la libertad, sino que se ejercen las posiciones derivadas de los derechos de una manera que bien puede coincidir con una de las tantas alternativas entre las que puede decidirse su titular como dueño de su propio destino y conocedor privilegiado de sus circunstancias vitales. Normalmente, la selección de cursos de acción, se traduce en restricciones materiales a la libertad genérica que antes se poseía, pero en este caso es evidente que aquéllas no pueden considerarse violatorias de los derechos fundamentales como quiera que reflejan una modalidad concreta de su ejercicio y eliminarlas desconocería que la persona, como sujeto ético, es igualmente responsable. En el caso presente, el convenio suscrito por el actor con la Fiscalía, no se ubica en el campo del objeto ilícito, en cuanto que no se renuncia de manera definitiva o se compromete de manera impropia, el futuro ejercicio de sus derechos fundamentales. Sin embargo, se trata de un instrumento que, dada la situación de peligro en que se encontraba, a cambio de la protección especial que el Estado se obligaba a suministrarle, aquél contraía el compromiso de reducir el alcance de ciertas libertades suyas - básicamente las relacionadas con su ubicación y desplazamiento -, lo que resulta indispensable si de veras lo que se pretende es sustraerlo a sus enemigos y a las amenazas que contra él se cernían. La opción seleccionada por el demandante, no fue impuesta por la autoridad y, además, por emanar de un acto voluntario y traducir una forma legítima de ejercicio de la propia libertad, mal puede endilgarse a la Fiscalía las consecuencias negativas que se siguieron a la misma, menos todavía puede estimarse que éstas signifiquen agravios a sus derechos fundamentales. Cosa distinta, que deberá resolverse por otra jurisdicción, es la que tiene que ver con el cumplimiento del convenio suscrito y los derechos de naturaleza legal y contractual que de allí se derivan en favor del actor.

11. Ahora bien, el ingreso al programa de protección de testigos comporta un conjunto de limitaciones para el protegido, las cuales se justifican en razón del interés superior de proteger su vida e integridad personal y, desde luego, por haberse en su propia voluntad. Esto significa claramente que el testigo no puede continuar con el sistema de vida anterior, bien sea por un período determinado, o de manera indefinida, tal como ocurre cuando se conviene en la adopción de una nueva identidad o en el traslado a otro territorio. Es decir, el individuo que ingresa a un programa de protección ha de partir de la base de que se coloca en una situación de especial sujeción ante el organismo estatal encargado de su amparo. Y este hecho implica, incluso, que el testigo puede verse sometido a restricciones en el ejercicio de algunos de sus derechos fundamentales, restricciones sobre las cuales cabe

advertir que no deben afectar el núcleo esencial de los derechos y han de mantenerse dentro de los cauces de lo razonable y lo proporcional. Todo lo anterior justifica que en el inciso final del artículo 65 de la Ley 104 de 1993 se haya establecido que “las personas que se acojan al programa de protección se sujetarán a las condiciones que establezca la Fiscalía General de la Nación”.

Correlativamente a los mencionados límites impositivos a los derechos de los protegidos, cabe admitir la existencia de un deber especial de cuidado por parte del protector a favor del protegido. Así, por ejemplo, si bien es deber general del Estado proteger la vida, honra y bienes de los ciudadanos, como lo señala el inciso 2° del artículo 2° de la Constitución, el cual se cumple gracias al diseño de una serie de medidas de orden general encaminadas a crear las condiciones que permitan la preservación de esos bienes jurídicos de los ciudadanos, en el caso de las personas bajo protección, el deber se torna concreto y supone la adopción de disposiciones particulares y acciones materiales que eficazmente atiendan la demanda de protección. Con respecto a estas medidas cabe señalar, igualmente, que la autoridad competente debe gozar de libertad para decidir cuáles son las más convenientes a aplicar en el caso concreto, aun cuando esa discrecionalidad no permite la arbitrariedad, esto es, no debe sobrepasar los límites de lo razonable ni de lo proporcional.

El caso concreto

12. El señor A fue vinculado al programa de protección de testigos luego de que se dirigiera directamente a la Oficina de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación. La fiscalía ante la cual había testificado expidió una constancia acerca de que su declaración había sido “de vital importancia” para la investigación que se adelantaba. Con base en esta certificación, la Oficina de Protección inició los trámites necesarios para la incorporación del señor A al programa de protección de testigos.

Sobre las actas levantadas en los referidos trámites interesa resaltar que en la evaluación psicológico-social que se le practicó se dejó constancia de que el testigo “considera que su vida está seriamente amenazada, ya que la persona que denunció está en la cárcel y teme por las represalias que pueda tomar. Indicó que el motivo fundamental de su colaboración con la Justicia está dirigida a la obtención de la recompensa económica ofrecida a aquellas personas que la realizan y de acuerdo con el aviso presentado en la televisión donde se anunció dicha recompensa. Piensa que de no tener la recompensa ingresaría al Programa, pero siempre y cuando lo ayuden en la solución de su situación económica”. Y más adelante se precisa: “lo que el candidato espera de la Fiscalía General de la Nación es una ayuda económica como recompensa de su colaboración con la Justicia, manifiesta que si no se le puede dar, le ‘toca’ aceptar el Programa, pero que ésta no era la alternativa que esperaba, que si no hay más la aceptaría” (sic). Igualmente, dentro de las observaciones que se hicieron aparece la relativa a la circunstancia de que sus necesidades inmediatas eran puramente económicas y que en un segundo plano estaría su seguridad. También se anotó que en el momento carecía de trabajo.

A pesar de lo anterior, el día 22 de septiembre de 1994 se aprobó el ingreso del señor A al programa de protección de testigos. En el acto aprobatorio se señala que existían algunas probabilidades de agresión contra el testigo. Allí se dice: “de acuerdo a las evaluaciones

propiciadas por la Oficina, se encuentra que existe un cierto grado de riesgo de amenaza o agresión como consecuencia de su participación en la investigación relacionada, situación que origina nuestra participación. No obstante, él ha dispuesto trasladarse de domicilio lo cual ha incidido en su seguridad”.

En vista de las inquietudes manifestadas por el señor A durante el trámite de su solicitud de ingreso al programa, la decisión de la Oficina de Protección fue la de prestarle al señor A una “asistencia temporal”, como bien se precisó en la consideración final, que reza: “Es nuestro interés constituir un tipo de asistencia económica en favor del señor A, con el fin único de auxiliar los gastos que tenga su reubicación, en el sentido de cubrir la vivienda y alimentación; y la suma de CIEN MIL PESOS para gastos mensuales, mientras el testigo decide sobre su aceptación al programa de Protección. Asistencia que como se consignó es dispuesta de manera TEMPORAL, no es superior a seis meses” (negrillas y mayúsculas originales).

Con base en los trámites anteriores, se firmó un acta provisional, sin fecha. Interesa transcribir las obligaciones mutuas acordadas entre las partes:

“Para la Fiscalía General de la Nación:

La Oficina de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos, suministrará al señor A Asistencia Provisional en cuanto a vivienda y alimentación en el lugar y bajo las condiciones que se consideren necesarias por parte de la Dirección de la Oficina, así mismo se asignará la suma de \$100.000.00 mensuales para gastos de manutención y \$170.000.00 correspondientes a: arriendo, alimentación y lavado de ropa mensual. Todo lo anterior por un término aproximado de dos (2) meses tiempo dentro del cual se definirá su vinculación o no al Programa de Protección.

Para el señor A:

- Se compromete el señor A a cumplir con las normas de seguridad establecidas como son: guardar secreto sobre las instalaciones, personas, asistencias, instrucciones de seguridad y demás, impartidas tanto durante su permanencia provisional como después de terminar ésta.

- Así mismo queda prohibida comunicación alguna, cualquiera que sea telefónica o por otro medio con su familia y amigos. Todo tipo de comunicación debe hacerse a través de la Oficina de Protección.

- No podrá dar declaraciones públicas o informar por cualquier medio de comunicación social, sobre las circunstancias que lo llevaron a solicitar Protección, y su consecuente asistencia provisional por parte del Programa.

- El señor A propenderá por su vinculación laboral.

La violación de alguno de los preceptos anteriormente descritos da por terminado unilateralmente el compromiso asentado en esta acta:” (subrayas no originales)

13. En su demanda de tutela el actor menciona una extensa lista de derechos que le habrían

sido vulnerados. Entre ellos se encuentran algunos que no tienen ninguna relación con los hechos probados, tal como ocurre con los derechos a la honra, al buen nombre, a la cultura y a la educación. Con respecto a otros, como el derecho a la familia, a la intimidad, a la recreación y el deporte, a la libertad de oficio y a la locomoción, se aplica el razonamiento expuesto en los puntos 10 y 11 de estos fundamentos, en el sentido de que para poder cumplir con el fin del programa de protección de testigos puede ser necesario restringir el goce de algunos derechos fundamentales, dentro de los límites de la razonabilidad y de la proporcionalidad.

14. Queda entonces por esclarecer la situación con respecto a los derechos de petición, trabajo, vida e integridad personal. En cuanto al primero, no aparece en el expediente prueba de que la Fiscalía no haya brindado respuesta a las peticiones elevadas por el testigo. Mas bien, se puede advertir una actitud diligente por parte de ésta para contestar los escritos del señor A.

15. En lo que respecta al derecho al trabajo es importante tener en cuenta el tipo de vinculación al programa de protección de testigos que se configuró en este caso. Como se observa en el punto 12 de estos fundamentos, el señor A fue admitido en el programa sólo de manera provisional, y en la misma acta de compromiso se estipuló que él debía por sí mismo conseguir un puesto de trabajo. Todo ello en congruencia tanto con la conclusión a la que había llegado la Fiscalía acerca de que el objetivo del señor A al vincularse al programa estaba dirigido ante todo a solucionar su crisis económica como con la decisión de la misma Fiscalía de proporcionarle una ayuda temporal en ese campo. De ahí que no se observe ninguna vulneración del derecho al trabajo en este caso.

Otra sería la situación si el ingreso al programa hubiera sido de carácter definitivo. En ese caso sería razonable exigir de la entidad protectora que utilizara todos los medios a su alcance para ayudarle al testigo a rehacer su vida, campo dentro del cual se encuentra obviamente el referido a la ubicación laboral. Consciente de lo anterior, la Fiscalía ha precisado en la resolución N° 0-0663 de 1993, en su artículo décimoprimer, numeral 3, con referencia a los derechos de los admitidos al programa, que “en la asistencia social se incluye en favor del admitido, procurar la consecución de empleo”. Debe resaltarse que esta obligación es de medios y no de resultado, y que con base en ella es posible que el juez competente entre a analizar si la entidad responsable fue lo suficientemente diligente en la tarea de obtener un puesto de trabajo para el protegido.

Cuando el señor A recurrió a la Fiscalía, manifestó que con ocasión del testimonio que había rendido se sentía amenazado y preocupado por su seguridad. En su escrito solicitaba que le colaboraran para trasladarse de ciudad y, de ser posible, para obtener una nueva identidad. La Fiscalía decidió acogerlo en el programa de protección, por existir un cierto grado de riesgo de amenaza o agresión contra él, a pesar de que se precisó que, de acuerdo con las entrevistas practicadas al testigo, éste buscaba, fundamentalmente, la resolución de sus problemas económicos y, sólo en segundo lugar, obtener seguridad.

De acuerdo con los documentos aportados, el testigo recibió auxilio económico por parte de la Fiscalía General de la Nación entre los meses de febrero y julio de 1995, mes este último en el que fue retirado del programa por ausentarse de la ciudad en la que se hallaba, sin

consultar con la Fiscalía, entre los días 11 y 20 de julio.

El señor A intentó explicar su salida no autorizada de la ciudad aduciendo que la actitud negligente de la Fiscalía para con él lo había impulsado a hacerlo, puesto que se sentía en peligro permanente en la casa donde estaba ubicado y que no le habían pagado la mesada correspondiente. Esta situación, y sus necesidades financieras, lo habrían decidido a trasladarse a otra ciudad con el fin de vender algunas mercancías.

En su escrito de abril 29 de 1996, la Oficina de Protección de la Fiscalía manifestó que no podía aseverar si el señor A se encontraba en peligro o no, después de su separación del programa. En el texto se expresa que “el proceso nuestro determinó en su momento un peligro inminente, en la actualidad debido a su incumplimiento a las normas del Programa no es posible determinar si existe una amenaza real contra su vida”.

No está entonces establecido si la vida o la integridad del actor se encuentran en peligro. Además, ha de tenerse en cuenta que aquél cambió su lugar de residencia, precisamente gracias a la ayuda de la Fiscalía, lo cual le ofrece, por lo menos teóricamente, una mayor seguridad. Con todo, surge la pregunta de si ante el eventual riesgo existente, o incluso en el caso de que hubiera certeza de él, la Fiscalía tendría que admitir nuevamente al testigo en el programa. Esta Sala considera que no estaría en la obligación de hacerlo, en vista del incumplimiento que se ha comprobado respecto del programa de protección, lo cual no significa ni que le esté prohibido hacerlo, ni que las autoridades públicas puedan desatender con respecto a él su deber general de protección.

Con respecto a los motivos que aduce el señor A para haberse ausentado de la ciudad sin consultar con la Oficina de Protección, en relación con los cuales se sustenta la justificación de su comportamiento, ha de señalarse que no son de entidad suficiente para excusar su falta y que, además, no está probado en ningún momento dentro del expediente que el testigo se hubiera quejado con respecto a ellos con anterioridad.

Por las razones anteriores, esta Sala de Decisión negará la tutela de los derechos invocados por el actor.

17. La Sala considera importante referirse también al manejo del programa de protección de testigos, en algunos aspectos que han salido a la luz en este proceso. Como se anotó anteriormente, así como al protegido le corresponde admitir diversas limitaciones al goce de sus derechos en razón de su ingreso al programa, la Fiscalía tiene, por su parte, obligaciones especiales para con el primero. Entre ellas está la de ofrecerle certeza acerca de su relación con el programa y brindarle puntualmente los medios de subsistencia.

De los documentos aportados al proceso se puede inferir que no se informó con claridad al testigo acerca del tiempo de vigencia de la asistencia. Si bien en el acto de admisión al programa se especificó que la asistencia sería de carácter temporal, no superior a seis meses, en el acta provisional suscrita por el testigo y por el director de la Oficina de Protección se señala que la vinculación al programa sería “por un término aproximado de dos (2) meses tiempo dentro del cual se definirá su vinculación o no al Programa de Protección”.

Este texto es ambiguo, pues podría inducir al amparado a pensar que la Fiscalía lo podría asistir por un tiempo superior a un semestre, creando falsas expectativas, quizás las que llevaron al señor A a protestar por haber sido retirado del programa, a pesar de haber estado a punto de cumplir los 6 meses de permanencia en él. Por otra parte, debe señalarse que, pasados los dos primeros meses, no se firmó una nueva acta que sirviera de soporte a los tres meses restantes que duró finalmente la asistencia.

Con respecto a los pagos cabe anotar que en tres ocasiones fueron hechos en forma tardía, como puede observarse en la tabla contenida en el punto 5 de estos fundamentos. En efecto, la mesada de mayo se pagó el día 12, la de junio el 11 y la de julio no había sido pagada hasta el 11 de julio, día en que el testigo dejó la ciudad en que se encontraba. Esta Sala considera que esta situación es reprochable, puesto que los amparados por el programa de protección tienen derecho a recibir oportunamente sus mesadas como quiera que de otra manera no podrían satisfacer sus necesidades mínimas, lo que desvirtuaría la razón de ser de la tutela especial a la cual se sujetan y en la que confían hasta el punto de renunciar a su vida normal.

DECISION:

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo proferido por el juez de tutela en el sentido de NEGAR el amparo solicitado.

SEGUNDO: Dado que el artículo 68 de la Ley 104 de 1993 ordena mantener bajo estricta reserva los archivos de las personas amparadas o relacionadas con el programa de protección, ORDENAR que los nombres que obran dentro del expediente sean sustituidos por siglas diferenciales.

TERCERO: Líbrense por Secretaría las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los tres (3) días del mes de Junio de mil novecientos noventa y seis (1996)).

2 Montenegro, Armando (1994): Justicia y desarrollo. Documento presentado por el Departamento Nacional de Planeación en el seminario sobre justicia realizado en Bogotá, el 20 de abril de 1994. Mimeo Las citas textuales se encuentran en las páginas 1 y 21.