

T-255-93

Sentencia No. T-255/93

POLICIA NACIONAL-Finalidad/DERECHO A LA PAZ-Alcance

Se debe tener en cuenta no sólo la ordenación constitucional de la Policía Nacional, sino, sus altísimos fines, también originados en preceptos de la Carta, que tienen que ver con indispensables elementos de la convivencia social, tales como la defensa de la independencia nacional y de las instituciones públicas, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y el aseguramiento de la paz con modalidades no sólo defensivas frente a los agresores del orden público sino también propiciatorio para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La Policía sólo puede cumplir su deber, con su presencia física en la población.

REF.: Expediente No. T-9921

El Derecho a la Vida y el Funcionamiento de los Comandos de Policía.

Actores:

JESUS M. JARAMILLO Q. y OTROS

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ

-Ponente-

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., Junio treinta (30) de mil novecientos noventa y tres (1993)

La Corte Constitucional, Sala de Revisión de Tutelas, se pronuncia sobre la acción de la referencia, en el grado jurisdiccional de revisión, teniendo en cuenta lo siguiente

Los señores JESUS M. JARAMILLO Q., JOSE CLARET MOLINA, FABIO BUSTAMANTE A., MARGARITA VELEZ, MARIO JIMENEZ, MANUEL ALZATE, HERNANDO LOPEZ CARDENAS, LAURA ALZATE VDA. DE CARDONA, ISABEL ESPINOSA DE BARRERA y SOCORRO VALENCIA VDA. DE PELAEZ, en ejercicio de la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución Política y desarrollada legalmente en los Decretos No. 2591 de 1991 y No. 306 de 1992, formularon demanda contra “el Ministerio de Defensa ante quien se encuentra adscrita la Policía Nacional e igualmente se hace extensiva la acción de tutela al Comandante de Policía de Antioquia”, para que se disponga la suspensión de la construcción del cuartel y la posterior ocupación por parte de los Agentes de Policía, con fundamento en los hechos y razones siguientes:

- Que motiva la acción la amenaza contra sus vidas que se produce con la existencia del cuartel de policía que se encuentra en construcción, “y a la vez con el surtidor de gasolina que se encuentra localizado a menos de 20 metros y frente a dicho cuartel”.
- Que como “es de su conocimiento señor juez”, hace menos de veinte días se presentó hostigamiento de la guerrilla contra el Comando de Policía, y, temen que esta acción “vuelva y se repita”.
- Que se tienen como ejemplo la destrucción de los cuarteles de policía de Santo Domingo y Pueblo Rico.
- Que como prueba de las amenazas de la guerrilla, adjuntan fotocopia del comunicado de ella a la opinión pública.

LA PRIMERA INSTANCIA

El señor Juez Promiscuo Municipal de San Roque (Antioquia), mediante providencia del dieciocho (18) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992), se pronuncia en la acción de la referencia, resolviendo que “prospera la acción de tutela instaurada por Jesús Jaramillo y otros. En consecuencia, se le ordena al Ministerio de Defensa, al Jefe del Departamento de Policía de Antioquia y al Comando de Policía de la localidad, que el edificio que está a punto de terminarse, ubicado en la carrera 18 entre calles 22 y 23 no sea ocupado por ningún cuerpo armado del Estado como cuartel sino que se le de una destinación diferente”, previas las consideraciones siguientes:

- Que se reclama la garantía del derecho a la vida, el cual tiene el carácter de fundamental (art. 11 C.N.).

“Si para este caso la vida debe considerarse como un derecho colectivo tal como lo ha afirmado en su alegato el apoderado de la parte accionada, ilógico resultaría el constituyente al colocarlo de primero en la lista de los derechos fundamentales. Sin vida para qué derechos. No es el pueblo el que ha ejercitado esta acción sino solamente un grupito de personas que viven al lado del comando en construcción, y el hecho de que sea un grupito el reclamante no hace que el derecho invocado sea colectivo.”

- Que los peticionarios expresan su “temor a perder la vida”, ante la posibilidad real de que la edificación sede de la Policía sea dinamitada.

“Las amenazas se han hecho públicas no sólo mediante el boletín agregado a la presente solicitud, sino también mediante el hostigamiento perpetrado el mes pasado al comando que funciona en el segundo piso del Palacio Municipal (afortunadamente sin resultados que lamentar) y el más reciente que fue en la madrugada del pasado miércoles (hoy es viernes) dieciseis, en el cual fue atacada la nueva edificación de dos y media de la mañana a tres y media aproximadamente. De ello da cuenta el último declarante y la inspección judicial realizada por la Fiscalía local y aportada a este expediente”.

- Que el hecho de que los agentes de Policía sean atacados por la guerrilla, hace que aquella sea un peligro para la comunidad. “Pero, léase bien, no pretendemos que por ello se acaben o los retiren de este municipio porque los necesitamos para los efectos del art. 2o. de la C. Nal., lo que se quiere es que el gobierno le preste la atención necesaria al problema y llegue a un acuerdo con los restantes grupos guerrilleros tal como lo hizo con el otro grupo subversivo autodenominado M-19. Así nadie temerá la presencia de un agente de la Policía ni sentirá en peligro su vida”.

- Que “el hecho de los agentes de Policía de hacer presencia en el nuevo cuartel es una “acción”. Con esa acción se pone en peligro la vida de los vecinos de dicho cuartel.”

“Esa acción no es ilegal, pero la Constitución no exige que sea ilegal para que se pueda tutelar el derecho sino que basta que la acción amenace violar el derecho fundamental”.

- Que “Es sabido que los grupos guerrilleros no han acostumbrado atacar la población civil; tal vez por ello los agentes últimamente se han venido escudando en ella, lo cual no es justo, porque no es la población civil la que debe proteger la vida de las autoridades sino al contrario: las autoridades debemos proteger la vida de los demás ciudadanos”.

LA IMPUGNACION

El Doctor Jorge Iván Palacio Restrepo, actuando en representación del señor Comandante de Policía de Antioquia, dentro del término legal, IMPUGNA el fallo anterior, previas las siguientes consideraciones:

- Que la acción de tutela no procede cuando se trata de amparar derechos colectivos (art. 88 C.N., art. 6o. D.2591/91), ni derechos de rango legal (art. 2o. D. 306/92).
- Que “es absurdo que un funcionario de nuestra querida Rama Jurisdiccional del poder público afirme abiertamente en una providencia que dada la situación de intensificación de ataques, estos hermanos nuestros, los agentes, también asociados sean un peligro para la comunidad” (art. 218 C.N.).
- Que el documento aportado por los accionantes no tiene valor probatorio y debe ser rechazado teniendo en cuenta el artículo 277 del C.de P. C..
- Que del contenido de la inspección judicial realizada por la Fiscalía se deduce que no existe peligro inminente, contra la vida de los accionantes, y, “de aceptarse la hipótesis de EVENTUAL PELIGRO cualquier sitio donde se construya el comando acarrearía peligro para la población, el comercio, la industria, etc.. Como lo dijo Planeación Municipal los agentes del orden se requieren cerca de la comunidad, en el centro no en la zona rural”.
- Que la existencia de la Policía no pone en peligro a la sociedad. “Aceptar esto sería dar pie para que se presenten acciones de tutela porque en un barrio cualquiera de nuestra ciudad reside un representante de la Policía Nacional y la sola presencia pone en peligro a toda una comunidad y después señor Juez a Quem (sic), seguirán toda una gama de funcionarios públicos que no más por ostentar una investidura o un cargo deberán alejarse de la comunidad como si padeciesen la peste a un lugar apartado de las concentraciones humanas”.

- Que los terrenos donde se adelanta la construcción fueron donados por el municipio. Construcción que se encuentra casi finalizada y cuya suspensión atentaría contra los intereses de la policía, entregando la comunidad a “la delincuencia de todo lado”.
- Que el fallo impugnado se encuentra “revestido de extrema subjetividad”, al punto de insinuarle al Gobierno la solución de volver a los diálogos regionales como se hizo con el M-19. “Será que el juez en sus decisiones puede hacer este tipo de insinuaciones o está presionado por la misma guerrilla para que proceda en tal sentido?”

LA SEGUNDA INSTANCIA

El señor Juez Civil del Circuito de Santo Domingo (Antioquia), en providencia del primero (1o.) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993) resolvió la impugnación antes relacionada, confirmando “en todas sus partes la decisión impugnada por el apoderado de la parte accionada”, luego de considerar:

- Que el derecho a la vida es fundamental (art. 11 C.N.), y que, el preámbulo de la Carta indica que es fin primordial el de asegurar ese derecho a los asociados.
- Que no se trata de “falta de solidaridad con los agentes o soldados, muy por el contrario somos solidarios con su suerte y la desprotección a que a veces tanto ellos como nosotros somos sometidos por el Estado, tal como lo comenta el mismo apoderado de la defensa en la jurisprudencia que a colación trae del Honorable Tribunal Superior de Antioquia sobre otro fallo de tutela emitido por el señor Juez de Familia de Amalfi y que hubo de revocar, criterio que respeto pero que no puedo decir que comparto, por no conocer en su integridad la providencia”.
- Que el temor de los vecinos de la construcción de la policía es fundado y real. Los comandos deben construirse donde no exista mayor riesgo para la población civil; “porque una cosa es como se dice en el argot popular mirar los toros desde la barrera que estar en el ruedo; para el caso una cosa es criticar desde el escritorio que sufrir en carne propia estas experiencias, y lo digo con conocimiento de causa, ya que en más de cinco oportunidades he padecido palmo a palmo los embates guerrilleros en distintos sitios del Departamento, y en una de las cuales por estar exatamente viviendo en el medio de donde se suscitó el fuego cruzado entre los dos bandos desde las nueve de la noche hasta las tres de la mañana, hizo

que mis nervios se alterarán a tal punto que hube de acudir a la ayuda de un profesional de la medicina, para aminorar los mismos, y digo aminorar, porque desde entonces (año 1990) estos no han vuelto a su estado normal”.

- Que los comandos se deben construir al lado de “negocios comerciales, oficinas públicas, juzgado, etc.”, porque es bien sabido “que la mayoría de las tomas se presentan en horas de la noche, cuando los comerciantes se dedican al descanso y las oficinas públicas se encuentran cerradas, presentándose así solamente daños materiales fáciles de resarcir y no pérdida de vidas humanas porque éstas no retoñan”.
- Que no asiste razón al impugnante, al apoyarse en los resultados de la inspección judicial, por cuanto en ella se “encontró una granada que por fortuna no estalló, sino otros hubieran sido los resultados”.
- Que el documento anexado por los accionantes, es un indicio grave que hace presumir su autenticidad.
- Que el mismo escrito emanado del Departamento Administrativo de Planeación Departamental, conceptúa “que dichos Comandos no deben estar en zona residencial, ni cerca a escuelas, colegios, guarderías, hospitales, estaciones de servicio y similares (subrayas nuestras)”.
- Que el juez de primera instancia resolvió que al inmueble se le dé una destinación distinta, y mientras los accionantes solicitaban la suspensión de la obra, lo que no resulta obstáculo para confirmar su decisión, “porque el fin perseguido por los tutelantes es que el Comando de Policía no funcione allí”.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a) La Competencia

La Sala es competente para conocer de la revisión de la sentencia proferida en el asunto de la referencia, de conformidad con lo establecido en el insico 2o. del artículo 86 y el numeral 9o. del artículo 241 de la Carta Política, desarrollados en los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

b) La Materia

La sentencia tiene la finalidad de corregir el error grave en que se ha incurrido en las decisiones de instancia, al declarar la imposibilidad de la existencia de una sede de la institución policial en un lugar residencial, por considerar que la ubicación de un comando de policía resulta un riesgo grave contra el derecho fundamental a la vida.

La Policía Nacional es una institución de creación constitucional que integra la denominada “fuerza pública”, lo que le confiere las competencias generales para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. Se encuentra a cargo de la “ley” su organización, a fin de que pueda cumplir su cometido especial y primordial de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz (artículo 218 de la C.N.). Igualmente tiene la Policía Nacional el encargo constitucional de ejercer funciones de policía judicial bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación (art. 250 de la C.N.).

De otra parte, la Carta Política al establecer las funciones de los alcaldes municipales, los señala como la primera autoridad de policía del municipio, con miras a la conservación del orden público, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República, lo que pone de presente un privilegio de competencias muy amplio del Jefe del Ejecutivo, pero de carácter específico, y de suprema dirección que salvo perturbaciones generalizadas del orden público en el territorio nacional, serán ejercidas de manera ordinaria y con autonomía funcional, por los dichos alcaldes municipales, quienes, se repite, son autoridades superiores de policía, y, en consecuencia, la “Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante”. (artículo 315.2 de la C.N.).

En el presente caso, la demanda se origina en los temores de habitantes del municipio de San Roque (Antioquia), que tienen sus residencias en sectores aledaños a la construcción que servirá de sede del Comando de la Policía en esa localidad. Temores consistentes en la posibilidad de que grupos alzados en armas ataquen, como lo tienen anunciado, a la población y en especial a la sede policial, y que como consecuencia de dicho actos surjan o puedan surgir riesgos inminentes contra sus propias vidas.

Si bien es cierto que hay lugares o zonas en los distintos centros urbanos más peligrosos que

otros, no resulta claro, de manera general, que los más sometidos a alteraciones del orden público y agresiones contra las personas en sociedad sean los que se encuentran próximos a los centros de policía, sino, todo lo contrario, que estos constituyan una garantía ciudadana de seguridad y de paz públicas. Bien puede ocurrir que con ocasión de enfrentamientos entre la Policía y distintos grupos delincuenciales, personas particulares resulten afectadas por dichos enfrentamientos o que sin los mismos, se produzcan daños a la vida, la integridad o los bienes de las personas, originados en acciones violentas adelantadas por grupos al margen de la ley y de carácter delictivo. Unas u otras circunstancias no permiten tener como causa de dichos daños la presencia de las autoridades de la Policía Nacional, por cuanto aquella causa se encuentra en los designios delincuenciales y antijurídicos de los grupos sediciosos conformados para el ejercicio de la violencia. Por lo que resulta equivocada la consideración de los jueces tanto de primera como de segunda instancia, en el sentido de encontrar el origen de eventuales riesgos contra la vida y los bienes de determinadas personas en el hecho de ser vecinas de las construcciones llamadas a alojar a un comando de Policía.

Error de apreciación que aumenta su dimensión si se tiene en cuenta no sólo la ordenación constitucional de aquella institución, sino, sus altísimos fines, también originados en preceptos de la Carta, que tienen que ver con indispensables elementos de la convivencia social, tales como la defensa de la independencia nacional y de las instituciones públicas, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y el

aseguramiento de la paz con modalidades no sólo defensivas frente a los agresores del orden público sino también propiciatorio para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. Semejante institución, sin la cual resulta impensable un Estado Social de Derecho, y que es un instrumento mayor de sociabilidad, habilitado jurídicamente, justamente para defender el predicado constitucional, de sus enemigos más temibles, en varias latitudes del territorio nacional, como lo son los grupos guerrileros, no podría ver condicionada su existencia y operaciones por amenazas antijurídicas de los factores perturbadores que son precisamente los que justifican su existencia.

El contenido unitario de la sociedad, en el cual, de manera articulada se han dispuesto por el constituyente distintos elementos, entre los que se encuentra, como hemos visto, la Policía

Nacional; contenido que viene a expresar el tipo de sociedad y los elementos de convivencia política propuestos en la Carta Superior, ha sido motivo de pronunciamiento de esta Corporación en caso similar:

“La fuerza pública, integrada por las Fuerzas militares y la Policía Nacional (art. 216 de la C.N.), constituye una de las autoridades de la República; está ubicada dentro del Título VII de la Rama Ejecutiva, y, por consiguiente, es una de las autoridades que, en primer lugar por la propia naturaleza de sus funciones, están llamadas a proteger a todas las personas residentes en Colombia.”

“Así las cosas ¿Cómo podría la Policía Nacional proteger a todas las personas residentes en Colombia sin estar presente en el sitio correspondiente, como lo pretenden los accionantes al solicitar que se traslade la subestación a un lugar alejado del casco urbano de Amalfi?”

“En este caso, también la respuesta es evidente: la Policía sólo puede cumplir su deber, con su presencia física en la población”. (Corte Constitucional, sent T-139/93, M.P. Dr. Jorge Arango Mejía).

Igualmente, en oportunidad similar, la Corte se pronunció sobre la imposibilidad de sacrificar la acción policial encontrando en esta el origen de los riesgos contra la vida y los bienes de las personas, en los siguientes términos:

“En cuanto al asunto en sí, considera esta Corporación que el peligro para la población de Santo Domingo, no se origina en la presencia de la Policía Nacional o en la construcción de su cuartel, sino en la presencia de grupos armados irregulares y en la posibilidad de que estos ataquen al poblado. En caso de presentarse esta última eventualidad, no sólo estarían en peligro de muerte violenta o daño físico los habitantes del sector en que se encuentre el cuartel policial, sino todos los vecinos del municipio-incluyendo a los de la Caja Agraria, Juzgados, Alcaldía y otros blancos casi cotidianos de los grupos guerrilleros.- Para proteger a la población en caso de ataque armado es que la Policía Nacional debe contar con la infraestructura necesaria y el cuartel, indudablemente, hace parte de ella. De no construirse en la calle en que habitan los petentes, habría que hacerlo en otro lugar del casco urbano donde los vecinos tendrían las mismas aprensiones que los accionantes y, también en

ese hipotético caso, los vecinos inmediatos habrían de aceptar la vencindad del cuartel, en

aras de hacer posible la protección de toda la población." (Corte Constitucional, sentencia T-102/93, M.P. Dr. Carlos Gaviria D.).

Finalmente, el Alcalde municipal de San Roque (Antioquia) en su calidad de Jefe Superior de Policía en su respectiva jurisdicción, como quedó antes expuesto, debidamente autorizado por el Concejo Municipal (folio 16), hizo donación de los terrenos donde actualmente se construye el inmueble y en armonía con los criterios de la oficina de Planeación Municipal, según los cuales, "1o. como entidad institucional, un comando de Policía Municipal debe estar localizado dentro del área delimitada como urbana. 2o. Su ubicación debe ser preferiblemente dentro del área determinada como centro, es decir no muy retirado en lo posible del parque principal". Y refiriéndose a las especificaciones del inmueble agrega "3o.

Las características físicas de la edificación, están sujetas a las normas urbanísticas específicas de cada municipio, según las cuales se determinará el número de niveles, la altura máxima, retiros de vías, andenes". (folio 22).

Previas las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, Sala de Revisión de Tutelas, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia del Juzgado Civil del Circuito de Santo Domingo (Antioquia), del primero (1o.) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993), en el asunto de la referencia, en todas y cada una de sus partes.

Segundo.- DENEGAR las pretensiones de la demanda formulada por JESUS M. JARAMILLO Q., JOSE CLARET MOLINA, FABIO BUSTAMANTE, MARGARITA VELEZ, MARIO JIMENEZ, MANUEL ALZATE, HERNANDO LOPEZ CARDENAS, LAURA ALZATE VDA. DE CARDONA, ISBELIA ESPINOSA DE BARRERA Y SOCORRO VALENCIA VDA. DE PELAEZ, por las razones expuestas.

Tercero.- COMUNIQUESE la presente decisión al señor Juez Promiscuo municipal de San Roque (Antioquia), para los fines previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cúmplase, cópiese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

FABIO MORON DIAZ

JORGE ARANGO MEJIA

VLADIMIRO NARANJO MESA

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria