

DEBER DE COLABORACION CON LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Características

El deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia tiene las siguientes características: (i) se trata de un deber positivo consagrado en la Carta Constitucional; (ii) es universal, ya que vincula a todos los individuos sometidos al ordenamiento jurídico nacional; (iii) es un deber no retribuido, pues no supone recompensas por parte del Estado; y, (iv) este deber se deriva de la obligación de organización del poder y de la defensa de las libertades ciudadanas.

DERECHO A LA SEGURIDAD-Como valor y fin del Estado/DERECHO A LA SEGURIDAD-Como derecho colectivo/DERECHO A LA SEGURIDAD-Como derecho individual

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Characterización de los riesgos frente a los cuales protege

POLICIA NACIONAL-Función de protección del orden público/FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Función de protección en el “programa de protección a testigos, víctimas, intervinientes en el proceso y funcionario de la Fiscalía”

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Criterios para la vinculación en el “programa de protección a testigos, víctimas, intervinientes en el proceso y funcionario de la Fiscalía”

Los criterios que rigen la vinculación al Programa son los siguientes: (i) que exista nexo entre la participación en el proceso penal de quien aspire a ingresar al Programa y los factores de amenaza y riesgo; (ii) que la única motivación que haya impulsado (a quien aspire a la protección) a participar en el proceso penal sea la de colaborar oportuna y espontáneamente con la administración de justicia; (iii) que el tipo de medidas de seguridad no pueda ser implementado por otro organismo estatal creado con esa finalidad o que las medidas requeridas correspondan a las específicas del Programa; (iv) que la admisión del candidato a ser protegido no constituya un factor que afecte en forma insuperable la seguridad de la estructura del Programa o de la propia Fiscalía General de la Nación.

Referencia: expediente T-884432

Acción de tutela instaurada por Myriam Serna Correa contra el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Metropolitana de Bogotá y la Fiscalía General de la Nación.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., treinta (30) de junio de dos mil cinco (2005)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia que, en segunda instancia, confirmó el fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

La ciudadana Myriam Serna Correa interpuso acción de tutela contra el Ministerio de Defensa Nacional, pues considera que esta entidad ha puesto en riesgo su derecho a la vida por no haber implementado las medidas tendentes a proteger su seguridad personal.

Hechos.

Los hechos relatados por la demandante en la acción de tutela pueden ser resumidos de la siguiente manera:

1.- En el mes de abril de 2003 la ciudadana Serna Correa solicitó audiencia con la entonces Ministra de Defensa, por vía telefónica. Adujo, a fin de obtener la cita, que se trataba de un caso de corrupción de la Policía Nacional, relacionado con el expendio de narcóticos, pues desde hace nueve años la comunidad ha denunciado los hechos, sin que la Policía haya adelantado ninguna actuación al respecto.

2.- El 23 de abril recibió una llamada telefónica del Ministerio demandado, mediante la cual le comunicaron que la Ministra había comisionado al Viceministro quien la atendería en su despacho al día siguiente. A dicha reunión asistieron, además de dicho funcionario, tres Coroneles de la Policía Nacional. La actora reseñó las actuaciones que ella había adelantado en aras de capturar y judicializar a los expendedores e informó la dirección exacta de uno de los lugares de expendio. De igual manera, manifiesta en el escrito de tutela que a la reunión asistieron tres Coroneles de la Policía, sobre lo cual no fue informada previamente.

3.- Días después, la ciudadana Serna Correa se entrevistó con el Alcalde de la Localidad Tercera de Bogotá, quien había incumplido en cuatro oportunidades compromisos adquiridos con ella para tratar el tema de los expendedores de la localidad. No obstante lo anterior, en lugar de obtener soluciones, la actora afirma haber sido tratada de manera descortés y haber conocido el desinterés del funcionario por el problema de la venta de alucinógenos. Afirma, igualmente, que la Fiscalía adelanta seis investigaciones penales contra el Alcalde Local y lo acusa de estar involucrado en la venta de estupefacientes por ella denunciada.

4.- A partir de dicha entrevista, continúa la señora Serna Correa, ha sido objeto de todo tipo de amenazas y atentados contra su vida. En razón de lo anterior, el Departamento de Policía Bacatá le asignó un escolta encargado de la guarda de su seguridad personal el cual debió ser relevado posteriormente, por cuanto asegura, no garantizaba la protección de su vida e integridad personal, pues, incluso, acompañada por él las amenazas se incrementaron.

5.- El 7 de mayo de 2003 la SIJIN practicó un allanamiento en el lugar señalado por la actora como expendio de estupefacientes, ubicado en un edificio cercano a su residencia. En aquel operativo, refiere, las autoridades encontraron una pequeña cantidad de estas sustancias, a su juicio, debido a que los expendedores estaban enterados de la ejecución de dicha diligencia. Con todo, dos de las personas que se encontraban en el lugar fueron capturadas y puestas a órdenes de la Fiscalía.

6.- Las personas capturadas estuvieron detenidas durante seis meses, lapso en el cual las amenazas se incrementaron. A la salida de los detenidos, afirma, han tenido lugar rondas a su residencia por individuos en moto quienes al parecer la esperan para asesinarla.

7.- A pesar de la grave situación de seguridad que afronta, desde el 18 de diciembre de 2003 le fue retirado el escolta de la Policía, según ella, por decisión del Ministro de Defensa a quien

ha dirigido dos peticiones sin obtener respuesta a las mismas.

Solicitud de tutela.

8.- La demandante solicita el amparo de su derecho fundamental a la vida y, en consecuencia que se ordene al Ministro de Defensa reasignar un escolta, escogido por ella, que se encargue de la guarda de su seguridad personal.

Pruebas relevantes que obran en el expediente.

- Peticiones suscritas por la señora Myriam Serna Correa, dirigidas al Ministro de Defensa y enviadas por fax los días 20 de noviembre y 11 de diciembre de 2003. En estos documentos la actora solicita una audiencia con el funcionario, debido a su inconformidad con las actuaciones adelantadas por el Viceministro (cuad. principal, fls. 7 a 9).

- Oficio No. 2675 JEFAT SIPOL UDECO de 17 de julio de 2003, suscrito por el Jefe Seccional de Inteligencia de la Policía Metropolitana de Bogotá, dirigido al Subcomandante Operativo. Mediante dicho oficio el Jefe Seccional de Inteligencia conceptúa el nivel de riesgo y grado de amenaza de la ciudadana Serna Correa como BAJO. Al mismo, anexa el informe de inteligencia referido (cuad. principal, fls. 22 a 27).

- Oficio No. 974 COMAN-DEBAC de 9 de mayo de 2003, suscrito por el Comandante del Departamento de Policía Bacatá y dirigido al Jefe SIPOL de la Policía Metropolitana de Bogotá, mediante el cual el primero solicita la realización de un estudio de seguridad a la actora (cuad. principal, fl. 28).

- Oficio No. 2029 JEFAT ESSEG de 3 de junio de 2003, suscrito por el Jefe Seccional de Inteligencia de la Policía Metropolitana de Bogotá, dirigido al Comandante del Departamento de Policía Bacatá. Mediante dicho oficio el Jefe Seccional de Inteligencia informa que “adelantado el estudio técnico de seguridad, nivel de riesgo y grado de amenaza a la señora (...) fue conceptuado BAJO por funcionarios del Grupo de Estudios de Seguridad de la Seccional”. Al oficio fue anexado un documento de recomendaciones de seguridad para la demandante (cuad. principal, fls. 29 a 31).

Intervención de las entidades demandadas.

Policía Metropolitana de Bogotá.

9.- El juez constitucional de primera instancia vinculó al proceso a la Policía Metropolitana de Bogotá mediante auto de 27 de enero de 2004.

10.- En escrito presentado el 2 de febrero de 2004, el Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá solicitó al Tribunal Superior de Bogotá no acceder a las pretensiones de la actora. Argumentó para ello que la Policía Nacional ha actuado de conformidad con las funciones que le han sido asignadas por la Constitución y la Ley, sin detrimento de sus derechos fundamentales.

Anota el Comandante que la Policía ha actuado con diligencia ante las denuncias de expendio de estupefacientes efectuadas por la señora Serna Correa. Así, ha adelantado tres diligencias de allanamiento en el lugar por ella señalado y en la última de ellas, continúa, fueron incautadas sustancias psicoactivas y aprehendidas y puestas en disposición de la Unidad de Reacción Inmediata (URI) Centro, las personas que se encontraban en el lugar.

De otra parte, afirma que la demandante ha contado con la protección que ha ameritado, pues hasta tanto se hubiere efectuado el estudio de seguridad, contó con un escolta de esta institución. No obstante, el mismo fue relevado por cuanto el estudio arrojó como resultado que el nivel de riesgo de la señora Serna Correa era BAJO.

Estima que la ciudadana debe acudir a la Fiscalía General de la Nación, la cual, a su juicio, es la entidad competente para brindar protección por medio de su programa de protección de testigos.

Ministerio de Defensa.

11.- El Viceministro de Defensa, a su vez, manifestó que las denuncias planteadas por la señora Serna Correa han sido atendidas por él, así como por el Ministro de Defensa, todo lo cual se evidencia con la audiencia que tuvo lugar entre el funcionario del Ministerio y la demandante en el mes de abril de 2003, en virtud de la cual se determinó otorgar el escolta de la Policía para que se hiciera cargo de la seguridad de la peticionaria.

Por último, indicó que es la Policía Nacional la institución competente para la protección de la vida e integridad de las personas, así como la entidad facultada para autorizarla, por lo cual

es a ésta a la cual corresponde pronunciarse al respecto.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN.

Primera instancia.

1.- La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá negó la acción de tutela instaurada por Myriam Serna Correa contra el Ministerio de Defensa Nacional y al cual fue vinculada la Policía Metropolitana de Bogotá.

En este caso, el juez constitucional de primera instancia observó que las entidades demandadas no han incurrido en omisiones que vulneren los derechos fundamentales de la ciudadana Serna Correa, pues sus denuncias fueron atendidas por funcionarios del Ministerio de Defensa Nacional, quienes, por competencia, remitieron dichas denuncias a la Policía Metropolitana de Bogotá. Esta última institución, a su vez, brindó protección a la demandante al otorgar un escolta para la guarda de su seguridad personal, el cual fue relevado una vez proferido el concepto del estudio de seguridad de la actora que fue calificado como BAJO.

De igual manera, considera que la ciudadana Serna Correa cuenta con la protección que puede brindar la Fiscalía General de la Nación en el marco del programa de protección de testigos, al aparecer ella como denunciante en el proceso seguido a dos de los presuntos expendedores.

Impugnación.

2.- La ciudadana Myriam Serna Correa impugnó la decisión precitada por considerar que el Tribunal incurre en errores y da crédito a las afirmaciones hechas por los demandados en las respuestas a la acción de tutela. De igual manera, reitera que no está de acuerdo con la calificación de su nivel de riesgo, pues la amenaza contra su vida persiste.

Segunda instancia.

3.- La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante providencia de 31 de marzo de 2004, resolvió confirmar el fallo impugnado. Estima que la sentencia de primera

instancia no incurre en defectos de motivación, sino que la acción de tutela, así como la impugnación del fallo de primera instancia, obedecen a la disconformidad de la señora Serna Correa frente a las medidas implementadas por la Policía respecto de la protección de su seguridad, las cuales estima insuficientes.

Al igual que el juez colegiado de primera instancia, considera que no se evidencia vulneración por parte de las entidades demandadas de los derechos fundamentales de la peticionaria, pues, a su juicio, las actuaciones de éstas han sido adelantadas de forma diligente y tomadas con base en su nivel de riesgo.

III. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1.- Remitido el expediente a esta Corporación, mediante auto del 7 de mayo de 2004, la Sala de Selección Número Cinco dispuso su revisión por la Corte Constitucional. Pruebas solicitadas por la Corporación.

2.- Durante el trámite de revisión, esta Sala advirtió que, de conformidad con los hechos narrados por la ciudadana Serna Correa en su escrito de tutela, era necesario poner en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación el asunto de la referencia, a fin de que ésta se pronunciara sobre: (i) la situación jurídica actual de las personas capturadas en la última requisa efectuada por la Policía Nacional; (ii) los trámites y requisitos necesarios para la vinculación de una persona al Programa de Protección a Testigos de la Fiscalía, así como los beneficios otorgados por dicho programa; y, (iii) las posibilidades de vinculación de la demandante en la presente acción de tutela al programa referido. Por tal razón, la Sala, mediante auto de 10 de agosto de 2004, ordenó poner en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación el contenido del presente expediente de tutela, a fin de que dicha entidad suministrara y certificara la información referida.

3.- El 30 de agosto de 2004, la Secretaría General de esta Corporación recibió el oficio No. OPVT 003666 de fecha 18 de agosto de 2004, suscrito por Julián Rocha Mejía, Director del Programa de Protección y Asistencia (E) en el que manifestó que dicho programa no ha recibido ningún requerimiento de protección a la señora Serna Correa. Así mismo, señaló que en lo referente a la situación jurídica de Ana Myriam Arbeláez de Ceferino y Jhon Jairo Valdés

Pastuso, corrió traslado, por competencia, a la Dirección Nacional de Fiscalías. Anexó al oficio copia de la Resolución 0-2700 de 1996 y de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 que rigen el Programa de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación (cuad. No. 3, fls. 23 a 38).

4.- El 7 de septiembre de 2004, la Secretaría General de esta Corporación recibió el oficio No. DSF 007165 de fecha 6 de septiembre de 2004, suscrito por Liliana María Calle Rojas, Fiscal Seccional Asesora de la Dirección. Mediante dicho oficio, la funcionaria informó lo siguiente respecto de la situación jurídica de los señores Ana Myriam Arbeláez de Ceferino y Jhon Jairo Valdés Pastuso (cuad. No. 3, fls. 49 y 50):

- La Fiscalía 252 investigó a Ana Myriam Arbeláez de Ceferino por el presunto delito de porte y fabricación de estupefacientes, según hechos ocurridos el 10 de marzo de 2003 en esta ciudad. La investigación fue precluida mediante Resolución de 13 de marzo del mismo año.

- De acuerdo con la inspección del expediente que reposa en el Juzgado Quinto Penal del Circuito por la Jefe de la Unidad Primera de Delitos contra la Seguridad Pública, Salud Pública y otros se estableció que la Fiscalía 255 Delegada profirió Resolución de Acusación el 14 de octubre de 2003 contra Ana Myriam Arbeláez de Ceferino y Jhon Jairo Valdés Pastuso por hechos ocurridos el 8 de mayo de 2003, como presuntos autores responsables del delito de tráfico, porte y fabricación de sustancias estupefacientes. En la misma decisión se revocó la medida de aseguramiento por el delito de destinación ilícita de inmueble, y el 14 de julio de 2004 tuvo lugar la audiencia preparatoria.

A dicho documento fueron anexados oficios del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, con los antecedentes penales de los individuos antes mencionados (cuad. No. 3, fls. 51 a 53).

5.- De igual manera, la ciudadana Myriam Serna Correa, en su calidad de actora en el caso bajo análisis ha allegado a la Secretaría General de la Corte una serie de memoriales de fechas 21 de julio (cuad. No. 3, fls. 8 y 9), 17 (cuad. No. 3, fl. 15) y 31 de agosto (cuad. No. 3, fl. 40 a 42), 1° de octubre (cuad. No. 3, fls. 54 a 58), 25 de noviembre (cuad. No. 3, fl. 60) y 13 de diciembre de 2004 (cuad. No. 3, fl. 65); 13 de enero (cuad. No. 3, fls. 70 a 72) y 11 de mayo de 2005 (cuad. No. 3, fls. 74 a 76). En ellos reitera los hechos consignados en su escrito de tutela y agrega otros que, a su juicio, permiten evidenciar el verdadero nivel de

riesgo en el que se encuentran su vida y su integridad. En algunos de los memoriales allegados, la actora solicita tener acceso al expediente. Al escrito de fecha 31 de agosto de 2004, la ciudadana Serna Correa anexó el oficio No. 111046-229322-03 suscrito por la Procuradora Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos, radicado el 17 de agosto de 2004 y dirigido al Comandante del Departamento de Policía Bacatá, mediante el cual la funcionaria solicita al Comandante atender de manera personal y con carácter urgente a la señora Serna Correa y al Coordinar del Grupo de Atención a Víctimas y Testigos de esa Procuraduría Delegada, a fin de adoptar las medidas de protección pertinentes (cuad. No. 3, fl. 43).

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Competencia.

1.- Esta Corte es competente para conocer de los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes, así como por la escogencia del caso por la Sala de Selección número tres.

Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

2.- La ciudadana Myriam Serna Correa estima que el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional han vulnerado sus derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal, al no adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar su seguridad personal. A juicio de la actora, lo anterior obedece a un caso de corrupción que se presenta en estas instituciones, lo cual ha imposibilitado la actuación de las autoridades frente a las denuncias hechas por ella, relativas al expendio de estupefacientes en un lugar cercano a su residencia. Por su parte, las entidades demandadas afirman no haber incurrido en violación de los derechos fundamentales de la actora. La primera, por cuanto brindó la atención solicitada por la ciudadana Serna Correa y, la segunda, bajo el argumento de haber adelantado las actuaciones pertinentes en relación con: (i) la judicialización de los presuntos expendedores de narcóticos y (ii) la protección de la seguridad personal de la actora, de acuerdo con los resultados arrojados por el estudio de seguridad y nivel de riesgo de la misma.

Las decisiones de instancia negaron el amparo solicitado, tras considerar que no se evidencia

la vulneración de ningún derecho fundamental de la demandante. Estiman que las entidades demandadas han actuado diligentemente al atender sus denuncias y brindar la protección requerida de acuerdo con su nivel de riesgo. Además de lo anterior, indican que la ciudadana Serna Correa puede acudir a la Fiscalía General de la Nación para ser vinculada al programa de protección de testigos.

3.- De conformidad con lo anterior, corresponde a esta Sala de Revisión determinar (i) si es procedente esta solicitud de amparo para lograr la protección por parte de las autoridades estatales, pues a pesar de haberse realizado el estudio de seguridad y nivel de riesgo de la demandante y actuar de conformidad con los resultados arrojados por el mismo, la peticionaria considera que continua expuesta a amenaza y riesgo de sus derechos fundamentales. Así mismo, deberá determinar (ii) cuál es el deber de garantía de las entidades estatales y el alcance de sus obligaciones en caso de que el riesgo tenga lugar con ocasión de la denuncia de un hecho punible efectuada por un ciudadano. De otra parte, analizará esta Corporación (iii) cuál es el alcance del derecho a la seguridad. Y, finalmente, (iv) determinará si en el caso concreto de la señora Serna Correa las entidades demandadas han desempeñado las actividades a que se encuentran obligadas a fin de garantizar su seguridad.

Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala hará referencia previamente a los siguientes aspectos: (i) en qué consiste el deber de colaboración con la administración de justicia (ii) cuál es el alcance de las obligaciones de las entidades demandadas y (iii) en qué consiste la protección que debe brindar el Estado a las personas que se encuentren en condiciones especiales de riesgo, todo lo cual se estudiará de conformidad con la jurisprudencia constitucional sobre el tema. Finalmente, (iv) la Sala procederá a analizar si en el caso concreto las entidades demandadas se han sustraído a su deber de garantía en relación con la seguridad de Myriam Serna Correa.

Deber de colaboración con la administración de justicia.

4.- Los textos constitucionales contemporáneos, en general, incluyen disposiciones que contienen deberes y obligaciones dirigidas a los ciudadanos. Dichos deberes tienen la fuerza normativa que se predica de la propia Constitución, con la limitación que impone la cláusula de preeminencia de la libertad del ciudadano y la potestad amplia de configuración de

obligaciones y sanciones reconocida en cabeza del órgano legislativo. Uno de estos deberes es precisamente aquel de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia. Dicho deber constitucional aparece consagrado en el artículo 95, numeral 7º de la Carta Fundamental, en los siguientes términos:

“La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

(...)

7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia.

(...)”.

5.- Sobre este deber constitucional, la Corte se pronunció en la sentencia T-976 de 20031. Al respecto, indica que el deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia tiene las siguientes características: (i) se trata de un deber positivo consagrado en la Carta Constitucional; (ii) es universal, ya que vincula a todos los individuos sometidos al ordenamiento jurídico nacional; (iii) es un deber no retribuido, pues no supone recompensas por parte del Estado; y, (iv) este deber se deriva de la obligación de organización del poder y de la defensa de las libertades ciudadanas.

Así mismo, en el fallo se destaca que cuando el deber general de denuncia y de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia suponen un grave riesgo para el interviniente o su familia, al Estado corresponde brindar una protección reforzada a las personas en su vida, bienes, honra y demás derechos, pues en ese momento el Estado ocupa una posición de garante que se activa en virtud del riesgo que amenaza a la persona y que ésta no puede contrarrestar, el cual, además, implica un menoscabo en el ejercicio de sus derechos.

De lo anterior se desprende, entonces, que una vez un ciudadano cumple con su deber

constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, mediante la denuncia de la posible comisión de hechos punibles, el Estado, en virtud de su posición de garante, debe brindar la protección y las medidas de seguridad requeridas por quien ha cumplido con tal deber. En ese sentido, el deber general del Estado de proteger a los ciudadanos en su vida, honra, bienes y demás derechos se ve reforzado, a fin de minimizar los riesgos a que se pueden ver expuestas la vida y la integridad personal del denunciante.

El derecho constitucional a la seguridad personal.

6.- La Constitución Política incluye la seguridad como elemento que adquiere múltiples acepciones, lo cual refleja los diversos aspectos de la misma que el Constituyente del 91 quiso prever, promover y proteger. La Corte indicó en la sentencia T-719 de 20032 que la seguridad fue visualizada en la Carta Fundamental bajo tres manifestaciones distintas: (i) como un valor y una finalidad del Estado, (ii) como un derecho colectivo y, (iii) como un derecho individual, derivado de las múltiples garantías previstas en la Carta contra los riesgos extraordinarios a los que se pueden ver sujetas las personas. Esta providencia expresó sobre cada una de dichas categorías lo que pasa a exponerse a continuación.

7.- La seguridad como valor y fin del Estado, es entendida como un valor genérico que permea toda la Constitución, en tanto que garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional. Así, la seguridad constituiría una de las metas de la Carta Política de 1991, tal y como lo muestran el Preámbulo y el artículo 2º, en tanto el Constituyente buscó asegurar a los integrantes de la nación la vida, la convivencia y la paz, entre otros. Por ello, en el sistema constitucional instaurado en Colombia desde 1991, todas las instituciones que velan por crear condiciones de seguridad, tienen como finalidad primordial la de proteger las libertades y derechos de las personas.

8.- De otra parte, la seguridad como derecho colectivo, es decir, como el derecho que tienen todos los individuos miembros de la sociedad colombiana a no ser expuestos a circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica. El Constituyente hizo referencia específica a ciertos riesgos

para la colectividad que deben ser evitados a toda costa. El fallo trae para ilustrar lo anterior varios ejemplos respecto de la pretensión de evitar dichos riesgos. Entre otros, la prohibición de la “fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos” (art. 81 C.P.), o la imposición de sanción de responsabilidad legal a los comercializadores de bienes y servicios que atenten contra la salud, la seguridad o el adecuado aprovisionamiento de consumidores y usuarios (art. 78 C.P.).

9.- Por último, la Sala Tercera hace referencia a la seguridad como derecho individual, esto es, el derecho a la seguridad personal como “aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades cuando quiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida, el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades por el Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad.” E incluso, la jurisprudencia asume la seguridad como derecho constitucional fundamental de los individuos, en atención a las condiciones específicas que tienen lugar en el contexto colombiano. En consecuencia, con base en él los ciudadanos “pueden exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar.”

Protección de personas en condiciones especiales de riesgo.

10.- Este Tribunal Constitucional ha desarrollado una extensa jurisprudencia en relación con las personas que, en el contexto colombiano, pueden encontrarse expuestas a riesgos excepcionales contra su vida o integridad personal y que, por ende, requieren protección especial, dentro de ellas, se encuentran los testigos e intervinientes en el proceso penal.

11.- Este riesgo, ha enfatizado la jurisprudencia constitucional, debe revestir ciertas características específicas para que aquellas personas que se vean sometidas al mismo,

puedan estar amparadas por la protección del derecho a la seguridad personal e, incluso a la vida y a la integridad personal. De esta manera, la Corte ha establecido que debe tratarse de un nivel de riesgos extraordinarios que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades frente a ellos, de tal suerte que estas últimas deben valorar cada caso concreto a fin de determinar si un riesgo tiene una intensidad suficiente como para ser considerado extraordinario. En la sentencia T-719 de 2003, arriba reseñada, se establecieron las siguientes características como criterios para determinar dicho grado:

“(i) debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico; (ii) debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas; (iii) debe ser presente, esto es no remoto ni eventual; (iv) debe ser importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor; (v) debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable; (vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso; (vii) debe ser un riesgo excepcional, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la generalidad de los individuos; y (viii) debe ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.” (...)3

Así, este Tribunal ha establecido que quienes se encuentran seriamente amenazados contra su vida y han puesto en conocimiento de tal situación a las autoridades estatales, tienen derecho a recibir protección, hasta el punto de que la obligación del Estado de preservar su vida se convierte en una obligación de resultados para efectos de responsabilidad administrativa.

Autoridades del Estado encargadas de velar por la seguridad de los denunciantes e intervinientes en el proceso penal.

12.- La Constitución de 1991 otorgó unas facultades específicas a la Policía Nacional y le encomendó la función de proteger a las personas y garantizar las condiciones para que los habitantes ejerzan sus derechos y libertades públicas y para asegurar que convivan en paz dentro de la preservación del orden público (art. 218 C.P.). Para ello, la incluyó dentro de la fuerza pública del Estado y la definió como un “cuerpo armado permanente de carácter civil”.

Esta institución, de conformidad con el artículo 2° de la Carta Fundamental⁴ en tanto que autoridad del Estado, debe brindar protección a la vida de las personas.

De igual manera, el Decreto 2158 de 1997, en su artículo 13, se ocupa de la naturaleza y estructura de las áreas de esta institución. En su numeral 5° establece que hay una Dirección de Servicios Especializados que desarrolla los programas específicos de protección y seguridad. Las funciones del área de protección están encaminadas a manejar programas relacionados con la seguridad y protección de personas, residencias e instalaciones en la Dirección de Servicios Especializados, Departamentos y Policías Metropolitanas. Así mismo, estas áreas se ocupan de elaborar estudios de seguridad, nivel de riesgo, grado de amenaza a personas e instalaciones, implementando procesos para evaluación de inteligencia y estrategias para la adopción de medidas de seguridad. De otra parte, debe determinar acciones que conduzcan a la cultura de seguridad integral, así como minimizar riesgos de las personas, instalaciones y residencias cubiertas por los esquemas de seguridad⁵.

Así, se hace evidente que una de las funciones primordiales que debe cumplir la Policía Nacional, a fin de garantizar la preservación del orden público y la convivencia pacífica de los habitantes, es precisamente la de garantizar la vida y la seguridad personal de quienes han puesto en conocimiento de las autoridades situaciones de riesgo y amenaza de derechos fundamentales como la vida, la integridad personal y la seguridad, mucho más cuando esta amenaza se deriva del cumplimiento de un deber ciudadano, cual es el de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia.

13.- No obstante lo anterior, no puede desconocerse que no sólo la Policía Nacional cumple la función de protección arriba referida, hay varias entidades del Estado que, dentro del ámbito de las competencias que les han sido asignadas, implementan programas de protección. Dentro de ellas, y para lo que en este caso interesa, se encuentra la Fiscalía General de la Nación, la cual cumple un papel fundamental en estos procesos, pues de conformidad con el artículo 250 de la Carta Política⁶, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2002, una de las funciones encomendadas por el Texto Superior es precisamente aquella relativa a velar por la seguridad y protección de víctimas, testigos e intervinientes en el proceso penal.

Para cumplir dicha función, mediante la Ley 418 de 1997 fue creado el “Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía”.

Este programa fue diseñado principalmente para otorgar protección integral y asistencia social a las personas que se encuentren en riesgo “por causa o con ocasión de la intervención en un proceso penal”, así como a sus familiares⁷ que se encuentren en situación de riesgo por la misma causa.

Con todo, la vinculación no es automática, pues la Fiscalía General de la Nación cuenta con la facultad para realizar un estudio de las solicitudes de incorporación al Programa que presente el funcionario judicial que adelanta la actuación, cualquier otro servidor público o directamente el propio interesado⁸. Los criterios que rigen la vinculación al Programa son los siguientes⁹: (i) que exista nexo entre la participación en el proceso penal de quien aspire a ingresar al Programa y los factores de amenaza y riesgo; (ii) que la única motivación que haya impulsado (a quien aspire a la protección) a participar en el proceso penal sea la de colaborar oportuna y espontáneamente con la administración de justicia; (iii) que el tipo de medidas de seguridad no pueda ser implementado por otro organismo estatal creado con esa finalidad o que las medidas requeridas correspondan a las específicas del Programa; (iv) que la admisión del candidato a ser protegido no constituya un factor que afecte en forma insuperable la seguridad de la estructura del Programa o de la propia Fiscalía General de la Nación.

De lo anterior se desprende, entonces, que la Oficina de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación debe analizar las circunstancias específicas que motivan la solicitud de protección a través del Programa en cada caso particular a fin de determinar, en primer lugar, si la protección es procedente o no, de conformidad con los criterios relevantes arriba mencionados y, en segundo lugar, cuáles son las medidas que se deben implementar según el grado de riesgo y las condiciones de quien sea titular de la protección y, eventualmente, de su familia.

Con base en lo expuesto, en el siguiente aparte entrará la Sala a evaluar si en el caso bajo análisis se presentó alguna actuación u omisión de las entidades demandadas que conllevara la vulneración de los derechos fundamentales alegados por la ciudadana Serna Correa.

Análisis del caso concreto.

14.- La presente acción de tutela fue interpuesta por Myriam Serna Correa, quien considera que las autoridades demandadas no han atendido su solicitud de protección frente a las

amenazas de que ha sido objeto con ocasión de la denuncia que hizo de un grupo de expendedores de estupefacientes. Por lo anterior, la actora plantea ante la jurisdicción constitucional que sus derechos a la vida e integridad personal son afectados por las autoridades estatales que no han desplegado las medidas y actividades adecuadas y suficientes en orden a poner fin a la amenaza que se cierne sobre sus derechos.

15.- Para empezar es necesario hacer referencia al hecho de que la demandante en sede de tutela se ha visto expuesta a una serie de amenazas y riesgo contra su vida e integridad personal precisamente tras haber cumplido con el deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia. En efecto, la ciudadana Serna Correa afirma que las amenazas y hostigamientos tuvieron lugar con ocasión de las denuncias presentadas contra los expendedores de estupefacientes que habitan cerca de su lugar de residencia.

16.- Dentro del expediente aparece demostrado que la peticionaria ha sido objeto de dichas amenazas, pues no sólo fue necesario tomar medidas de seguridad como el acompañamiento de un policía que la protegiera hasta tanto se efectuara el estudio de seguridad y nivel de riesgo en que se encontraba. Además, aparece un oficio de la Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos, mediante el cual solicita al Comandante del Departamento de Policía Bacatá atender personalmente a la señora Serna y al Coordinador del Grupo de Atención a Víctimas y Testigos de esta Procuraduría Delegada, en atención a “la grave situación de amenaza y riesgo de la señora MYRIAM SERNA CORREA, en virtud a una serie de denuncias que ha venido interponiendo en contra de grupos al margen de la ley...”

17.- Por lo expuesto, concluye esta Sala que, si bien las autoridades demandadas han procurado adelantar y desplegar medidas y actividades tendentes a garantizar la seguridad de la ciudadana Myriam Serna Correa, de conformidad con los resultados arrojados por el estudio de seguridad que la Policía le practicó, minimizando los factores de riesgo a los que ella se ha visto expuesta, las mismas han sido insuficientes para lograr la salvaguarda de su integridad personal y su vida. En efecto, aún con posterioridad a la puesta en marcha de las medidas tomadas por la Policía Metropolitana, las amenazas y hostigamientos contra ella no han cesado.

En este caso, no obstante las medidas brindadas por la Policía Metropolitana, no cabe duda

que la actora continúa expuesta a un riesgo serio contra su integridad, de lo cual se desprende que las mismas han resultado insuficientes en este caso.

18.- Desea destacar de nuevo esta Sala de Revisión que cuando se trata de personas expuestas a riesgos excepcionales, éstas últimas cuentan con el derecho a la seguridad personal, lo cual las faculta para recibir protección adecuada por parte de las autoridades. Además, cuando los niveles de peligro rebasan aquellos implícitos en la vida en sociedad, la obligación del Estado de garantizar la seguridad de los sujetos expuestos a riesgos excepcionales se convierte en una obligación de resultados – para efectos de responsabilidad administrativa-, no ya de medios como la que tiene en relación con la población que no se encuentra en dichas circunstancias especiales.

Esta tesis cobra aún más fuerza en el presente caso, pues el riesgo tiene lugar con ocasión de la colaboración que la actora prestó a las autoridades del Estado al denunciar la comisión de un hecho punible. Así, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones de este fallo, el deber del Estado de proteger a las personas en su vida, honra y bienes, se ve reforzado en este caso, en virtud de su posición de garante, que se activa en gracia del riesgo que amenaza a la actora y que ésta no puede contrarrestar.

19.- Desea destacar la Sala que en el caso bajo estudio no sólo corresponde a las autoridades del Estado brindar toda la protección requerida a fin de que cese la amenaza de que es objeto la actora. Estas entidades también tienen el deber constitucional de investigar tanto los hechos denunciados por la ciudadana, en relación con el expendio de estupefacientes, como las amenazas que han recaído sobre su integridad personal y su vida, pues una vez estos hechos han sido puestos en conocimiento de las entidades demandadas, las mismas deben iniciar las investigaciones a que haya lugar.

Por lo expuesto a lo largo de la presente providencia, la Corte revocará el fallo de segunda instancia proferido en el asunto de la referencia y, en su lugar, concederá el amparo tutelar de los derechos invocados por la actora, en atención a la constante amenaza que se cierne sobre ella, con ocasión de las excepcionales condiciones de riesgo en que se encuentra.

V. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: LEVANTAR la suspensión del término decretada para decidir el presente asunto.

SEGUNDO: REVOCAR la decisión de la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal del treinta y uno (31) de marzo de dos mil cuatro (2004) y, en su lugar, TUTELAR los derechos a la seguridad y a la integridad personales de la ciudadana Myriam Serna Correa.

TERCERO. ORDENAR al Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá que disponga lo necesario para realizar un nuevo estudio de seguridad a la demandante. Para ello, el Director contará con un término máximo de cinco (5) días, a partir de la notificación de la sentencia.

CUARTO.- ORDENAR al Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá llevar a cabo las siguientes actuaciones, de conformidad con el resultado arrojado por el estudio de seguridad referido en el numeral anterior:

a). Definir, con la participación de la señora Myriam Serna Correa, las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario se materialice sobre su vida e integridad.

b). Asignar tales medios y adoptar dichas medidas, dentro de un término máximo de quince (15) días a partir del momento en que las mismas sean concertadas con la peticionaria.

c). Evaluar periódicamente la evolución del riesgo al que está sometida la actora y adoptar pronta y eficazmente las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución, dando una respuesta efectiva ante cualquier signo de concreción o realización del riesgo extraordinario.

QUINTO.- ORDENAR al Director del Programa de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación, disponer lo necesario a fin de evaluar la posibilidad de ingreso de la señora Myriam Serna Correa a dicho programa. Para ello, el Director contará con un término máximo de cinco (5) días, a partir de la notificación de la sentencia.

SEXTO.- COMPULSAR COPIAS del expediente de tutela de la referencia a la Fiscalía General

de la Nación para que, a la mayor brevedad, inicie las investigaciones a las que haya lugar por los hechos relacionados con las amenazas de que ha sido objeto la peticionaria.

LÍBRENSE por Secretaría General las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 La Sala Séptima se ocupó del caso de un ciudadano que denunció el delito del cual fue víctima años antes de interponer la acción de tutela. Su solicitud de amparo iba dirigida a obtener su vinculación al programa de protección a testigos de la Fiscalía General de la Nación, pues estimaba que su vida corría peligro. La tutela fue denegada en sede de revisión, en atención a la falta de pruebas que acreditaran la situación de riesgo y amenaza para la vida e integridad personal del demandante.

2 En aquella ocasión la Corte se ocupó del caso de la excompañera permanente de un reinsertado de las FARC, quien con posterioridad al indulto que obtuvo por abandonar de manera voluntaria este grupo guerrillero y entregarse a las autoridades, fue asesinado, lo cual, además, la obligó a desplazarse. La actora solicitó, entonces, el amparo de sus

derechos fundamentales a la integridad personal y a la subsistencia de ella y de su hijo de menos de un año de edad. Esta Corporación concedió el amparo al constatar la vulneración de sus derechos fundamentales, ante la ausencia de protección por las autoridades, pese a las circunstancias de riesgo excepcionales a las que fueron expuestos ella y su hijo. En efecto, la demandante era la compañera permanente de un individuo reinsertado, que posteriormente fue asesinado, es una mujer desplazada por la violencia en razón de la calidad de reinsertado de su difunto compañero y es una víctima del conflicto armado, en la medida en que siendo parte de la sociedad civil perdió a su pareja como consecuencia de una acción violenta anunciada y puesta oportunamente en conocimiento de las autoridades competentes.

3 Sentencia ibídem.

4 El artículo 2° de la Constitución dispone: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.” Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

5 Sobre las funciones de las diferentes secciones de la Policía Nacional, ver la página de la institución: www.policianacional.gov.co

6 El artículo 250 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2002, estipula: “Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. Para tal efecto la Fiscalía General de la Nación deberá: 1. Asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento. Además, y si fuere del caso, tomar las necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los

perjuicios ocasionados por el delito. 2. Calificar y declarar precluidas las investigaciones realizadas. 3. Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley. 4. Velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso. 5. Cumplir las demás funciones que establezca la ley. // El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional. // La Fiscalía General de la Nación está obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado, y a respetar sus derechos fundamentales y las garantías procesales que le asisten.” (Negrillas fuera del texto original).

7 El artículo 67 de la Ley 418 de 1997 dispone que la protección y la asistencia social se extenderán a los familiares del titular de dicha protección hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil y al cónyuge, compañera o compañero permanente, cuando éstos “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”.

8 Ver artículo 26 de la Ley 782 de 2002 que subrogó el artículo 70 de la Ley 418 de 1997.

9 Estos requisitos se encuentran consagrados en el artículo 7° de la Resolución No. 0-2700 de noviembre 22 de 1996 expedida por el Fiscal General de la Nación.