

Sentencia T-976/03

OBLIGACION-Concepto/OBLIGACION-Carácter jurídico

Se entiende por obligación la situación en la cual el ordenamiento jurídico impone al individuo la realización de una conducta (activa o pasiva), cuyo incumplimiento conlleva la imposición de una sanción en sentido amplio. Una obligación tiene carácter jurídico, en tanto (i) esté consagrada en una norma jurídica y (ii) conlleve cierta restricción de la libertad total personal.

DEBERES CIUDADANOS-Postura de la jurisprudencia constitucional

DEBER DE COLABORACION CON LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

DEBER DE COLABORACION CON LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-No es absoluto

Dicho deber de colaboración con las autoridades en la administración de justicia no es absoluto. Hay casos en los cuales se exonera a los ciudadanos del deber de dar noticia a las autoridades de la posible comisión de un hecho punible o eventualidades que suponen un grave riesgo en cabeza del interviniente en un proceso o de su familia. En tales ocasiones el deber general, debe ir acompañado de la tutela especial de la vida e integridad del interviniente en el proceso y de su familia. En suma, si bien existe un deber de naturaleza constitucional de colaborar con las autoridades en la administración de justicia, no se puede exigir a un sujeto que ponga en entredicho su seguridad y la de su familia. En tales casos, el Estado tiene la obligación de brindar las medidas de protección necesarias que hagan posible el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona que interviene en un proceso.

OFICINA DE PROTECCION A TESTIGOS-Competencia para determinar programa aplicable sin llegar a ser arbitrario

A la oficina de protección a testigos, víctimas e intervinientes en un proceso penal, es a quien compete –en ejercicio de su autonomía– determinar si el programa es aplicable en el caso concreto. Ello no es óbice, para, si de manera eventual, resulta evidente el grave peligro o la amenaza de perjuicio irremediable que pende sobre el actor o su familia, proceda el amparo constitucional. Igual, la persona que alega la amenaza sobre su vida e integridad debe acreditar, al menos sumariamente, que esto de hecho está ocurriendo.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por no acreditarse el riesgo que invoca el actor

Analizadas las actuaciones procesales y las pruebas que obran en el expediente, no está acreditado, al menos sumariamente, el riesgo que invoca el actor. El cumplimiento del deber de denuncia del delito del cual fue víctima y el posterior reconocimiento en fila de personas que realizó con ocasión del proceso penal que se surtió, no conlleva, para el caso concreto, el deber de la Fiscalía de incorporarlo en el programa de protección a víctimas, testigos e intervinientes. Mucho menos, cuando de lo asegurado por el actor en su solicitud de amparo y en otras peticiones se sigue que su pretensión particular es el traslado a otra ciudad del país y la obtención de un empleo. Dado que en el expediente en estudio no figura siquiera una prueba indiciaria mínima del peligro al cual se expone al demandante con la falta de inclusión en el programa, no existen elementos de juicio que permitan concluir válidamente la necesidad de conceder el amparo solicitado.

Referencia: expediente T-762285

Acción de tutela instaurada por JZC
contra la Fiscalía General de la
Nación

Magistrado Ponente:
Dr. EDUARDO MONTEALEGRE
LYNETT.

Bogotá D. C., veintitrés (23) de octubre de dos mil tres (2003).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Eduardo Montealegre Lynett, 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, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado por la Sala Penal del Tribunal Superior de Cali, en primera instancia, y la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en segunda instancia, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano JZC interpuso acción de tutela contra la Fiscalía General de la Nación, con el objeto de que fueran amparados sus derechos constitucionales a la libre circulación y al trabajo.

1. Hechos

1.- El día 1 (primero) de mayo de 2002, el señor JZC fue secuestrado por el grupo guerrillero FARC, cuando se desplazaba del municipio de (...) a la capital de la República. Ese mismo día fue dejado en libertad.

2.- El punible de secuestro, del cual fue víctima el actor, fue denunciado ante la Fiscalía Primera Especializada de (...). Dicha Fiscalía, realizó una diligencia de reconocimiento en fila de personas, en la cual el actor identificó a seis sujetos que participaron en su plagio.

3.- El día doce (12) de septiembre de 2002, la citada Fiscalía destacada ante el GAULA de (...), solicitó a la oficina de protección a víctimas, testigos e intervinientes estudiar la posibilidad de incluir al señor JZC en tal programa.

4.- El día 9 (nueve) de octubre de 2002, el actor envió una misiva a la oficina de protección a víctimas, testigos e intervinientes, en la cual solicitaba su traslado y el de su familia a la ciudad de (...), por cuanto en el lugar de domicilio actual sus vidas corrían peligro con ocasión de la actuación penal de la referencia. Pidió también, les fuera conseguido trabajo a él y a su esposa, por cuanto en aquel momento se encontraban desempleados.

5.- Efectuado el estudio evaluativo para determinar la existencia del riesgo que pesaba sobre el actor y su núcleo familiar, y del nexo causal por haber intervenido en la investigación penal de la referencia, la oficina de protección a víctimas, testigos e intervinientes de la Fiscalía, en comunicación del día 7 (siete) de enero de 2003, señaló que no se configuraban los supuestos de hecho necesarios para acceder a la protección solicitada. En todo caso, informó que, como medida preventiva, - en el marco del artículo 23 del Decreto 261 de 2000- *“se le solicitó al comando de policía del Departamento (...) impulsar las acciones que se ameriten en materia de seguridad policial”* (1 cuad. fl. 7).

6.- El día 18 (dieciocho) de marzo de 2003, el demandante radicó en la Oficina de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación un derecho de petición, en el cual solicitaba le fueran explicados los motivos de la decisión de no incluirlo en el programa de protección a víctimas y testigos de la Fiscalía General de la Nación.

7.- La respuesta al derecho de petición fue dada el día 21 (veintiuno) de marzo de 2003. En la misma, el director del programa de protección y asistencia de la Fiscalía General de la Nación, indicó que el solo hecho de colaborar efectivamente con la justicia, no implicaba la incorporación inmediata al mencionado programa. En el caso concreto del señor JZC, *“El proceso evaluativo (...) recaudó pruebas o elementos de juicio, según los cuales, si bien es cierto no se puede negar la importancia de su aporte procesal; también lo es, que en el lugar donde reside en la actualidad, el cual constituye su sitio habitual de residencia, la magnitud o grado de riesgo, puede ser controlada a través de las acciones policivas de seguridad, opción a la que acudimos, tal como nos lo permite la ley y le fue informado”* (cuad. 1, fls 8 y 9).

2. Solicitud de tutela

El demandante considera que la negativa por parte de la Fiscalía General de la Nación de incluirlo en el programa de protección a víctimas y testigos, se debe a la falta de realización de un estudio serio del riesgo al que se ha visto expuesta su vida y la de su familia. Tal negligencia por parte de la entidad demandada, habría puesto en cuestión sus derechos constitucionales a la libre circulación y al trabajo.

3. Intervención de la entidad demandada

El día veintitrés de abril de 2003, el director del programa de protección y asistencia de la Fiscalía contestó la demanda de tutela interpuesta por el actor. Indicó el funcionario que, de conformidad con lo dispuesto por la ley 418 de 1997, no basta cumplir el deber constitucional de colaboración con la justicia para acceder al Programa de Protección y Asistencia a Testigos, Víctimas e intervinientes en el Proceso Penal de la Fiscalía General de la Nación. Para que una persona sea incluida en el programa antes señalado, es necesario, según lo indicó el funcionario, que su vida e integridad corran un riesgo de tal magnitud, que haga imperiosa la intervención protectora reforzada por parte del Estado. Cuando es recibida la solicitud de protección, se procede a examinar el grado de compromiso de la seguridad del peticionario y la relación que existe entre el peligro manifestado y el hecho de haber participado en el desarrollo de un proceso penal. El resultado de este análisis será, entonces, la determinación de si hay lugar a brindar la especial salvaguardia y, en caso afirmativo, qué tipo de protección especial amerita.

Respecto del caso concreto del señor JZC, anotó el representante de la demandada, que los expertos de la Fiscalía realizaron el estudio del riesgo que pendía sobre su vida e integridad, con ocasión de la diligencia de reconocimiento en fila de los sujetos que lo secuestraron. Dichos funcionarios concluyeron que el riesgo se circunscribía a cierto lugar del territorio nacional en el cual el peticionario no habitaba. En todo caso, y en atención a lo prescrito en la citada ley 418 de 1997, se tomó como

medida preventiva acudir a los comandos de policía del lugar de residencia habitual del demandante, para que la misma impulsara las acciones que fueran pertinentes y suficientes. Finalmente, subrayó que las solicitudes hechas por el actor (traslado de él y de su familia a otra ciudad del país y empleo en alguna entidad del Estado) eran de índole meramente económico y laboral y, por tanto, la Fiscalía no era la entidad legalmente encargada de atenderlas. Así las cosas, concluyó el funcionario, la entidad demandada no vulneró ni puso en riesgo ninguno de los derechos fundamentales del señor JZC, ni de su familia.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

Primera instancia.

El conocimiento de la tutela correspondió en primera instancia a la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, quien por sentencia del veintinueve (29) de abril de dos mil tres (2003) decidió denegar el amparo solicitado. Consideró la Sala que, según lo dispuesto por el artículo 250, numeral 4° de la Constitución Política, es función de la Fiscalía General de la Nación velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en un proceso, y que dicha función se cumple por intermedio del programa de protección a testigos, víctimas e intervinientes en el proceso penal.

Constaba en el expediente un concepto negativo respecto del riesgo que corrían la vida y la integridad del demandante y de su familia, por tanto, constatado que no existía vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados en la acción de tutela, se negó el amparo. Recordó que la Corte Constitucional ha señalado cómo, la valoración del riesgo y amenaza de los derechos fundamentales de los ciudadanos que intervienen en los procesos penales, corresponde a los funcionarios de la Fiscalía expertos en el tema de la fiscalía. *“a través de la evaluación realizada por la Fiscalía general de la Nación, se dejó en claro que el riesgo potencial contra la vida del señor JZC se encuentra limitado a la ciudad de (...) y, en consecuencia, residiendo este con su familia, de manera permanente en (...), la situación de amenaza es ínfima”* (cuad. 1, fl. 38).

Impugnación

El actor impugnó la decisión de primera instancia. Alegó que la evaluación de riesgo llevada a cabo por la Fiscalía, se limitó a una visita domiciliaria a la casa de su madre. Además, en dicho estudio no se consideró que el grupo guerrillero al cual pertenecen los sujetos que identificó en la diligencia de reconocimiento en fila de personas, actúa en todo el país y, por tanto, la posibilidad de daño es actual e inminente. Reiteró entonces, que la eventualidad de menoscabo que amenazaba tanto

sus derechos fundamentales como los de su familia no había cesado y, en consecuencia, el amparo debía ser concedido.

Segunda instancia

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, por sentencia del 17 de junio de 2003, confirmó el fallo impugnado. A juicio del alto tribunal, la entidad demandada no incurrió en alguna omisión que diera lugar a la vulneración de los derechos fundamentales del actor y que ameritara, en consecuencia, su protección vía acción de tutela. *“la no inclusión del actor en el programa de víctimas y testigos, obedeció única y exclusivamente a la evaluación negativa del riesgo efectuada por los servidores de la entidad con fundamento en el artículo 7° de la Resolución 2700 de 1996, emitida por el Fiscal General de la Nación. Los evaluadores concluyeron que en el lugar de residencia del aspirante la situación de riesgo es mínima y las medidas de seguridad pueden ser implementadas por la policía. De otra parte, está claro que el aspirante está movido por intereses distintos como por ejemplo conseguir empleo y obtener una ayuda económica, aspectos que no son del resorte de esta oficina”* (cuad. 2, fl. 10)

Revisión por la Corte

Remitida a esta Corporación, mediante auto del veinte (20) de marzo de 2003, la Sala de Selección Número Cuatro dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

Esta Corte es competente para revisar los presentes fallos de tutela, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Cuestión preliminar

El nombre y lugar de residencia del demandante y de su familia, así como el sitio en el cual se consumó el hecho punible, serán mantenidos bajo reserva. Lo anterior en razón a que lo que precisamente se discute en el presente proceso es el nivel de riesgo de los derechos fundamentales a la vida e integridad del actor, quien solicita su inclusión en el programa de protección a víctimas, testigos e intervinientes de la Fiscalía General de la Nación. Es del caso aclarar que esta medida cautelar no prefigura la decisión de esta Sala en el sentido de conceder o denegar el amparo solicitado.

Problemas jurídicos objeto de estudio

El actor considera que la decisión de la oficina de protección a víctimas, testigos e intervinientes de la fiscalía general de la Nación, en el sentido de negar su solicitud de inclusión en el programa de protección a testigos víctimas e intervinientes en un proceso, vulnera sus derechos fundamentales a la libre circulación por el territorio nacional y al trabajo. Lo anterior debido a que el grupo armado al cual pertenecen las personas que lo secuestraron, y a las cuales individualizó en la diligencia de reconocimiento en fila de personas, operan en todo el territorio nacional.

Los fallos de instancia denegaron el amparo solicitado. Ambos consideraron que en la valoración del riesgo de amenaza de los derechos fundamentales de un sujeto con ocasión de su intervención en un proceso penal, la Fiscalía General de la Nación goza de autonomía. Ello sumado a que en el caso concreto no se configuraron los supuestos de hecho que dan lugar a la protección especial.

Los problemas jurídicos que la Corte estudiará son los siguientes: (i) ¿procede la acción de tutela cuando uno de los asuntos a resolver es la tensión entre el cumplimiento de un deber constitucional y el riesgo de los derechos fundamentales que tal deber comporta? (ii) ¿puede la Carta Política contener no sólo derechos, sino también obligaciones cuyo destinatario sea el ciudadano? (iii), ¿el deber general de las personas de colaborar con la administración de justicia en sus cometidos cuando sean requeridas para ello en virtud de disposiciones que establezcan deberes u obligaciones concretas, es de carácter retributivo?.

Para responder estos interrogantes primero se estudiará la posibilidad de que la Constitución de un Estado Social de derecho comprenda no sólo derechos, sino también deberes que vinculan como sujeto activo a los ciudadanos. Si, en efecto, cabe incluir también deberes de los ciudadanos en la Carta Magna, en segundo lugar se revisará cuáles son las características de esta clase de obligaciones y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en este punto. En tercer lugar, se analizarán las características definitorias del deber de colaborar con la administración de justicia en sus actuaciones, y las limitaciones que son constitucionalmente admisibles en caso de amenaza de los derechos fundamentales de la persona que interviene en un proceso penal.

Constitución, Estado social de derecho y deberes ciudadanos.

La limitación del poder absoluto del soberano y la consagración de las garantías básicas de los sujetos fueron, entre otros factores, los móviles que propiciaron el surgimiento de las cartas constitucionales. En ese sentido, la idea de deberes ciudadanos contenidos en estos textos no podía entenderse más que como una sugerencia de carácter moral, orientada al desarrollo de valores superiores, que sólo mediante su

desarrollo legal adquirirían carácter jurídico¹. En el tránsito del Estado liberal al Estado Social de derecho, la concepción misma de la constitución sufre algunas modificaciones. A sus funciones iniciales se suma la incorporación expresa de deberes ciudadanos y la idea de Constitución como norma jurídica, *“Con la evolución del Estado liberal y su tránsito al Estado Social de Derecho, el valor jurídico de los deberes ha variado de manera radical. Su incorporación a los textos constitucionales modernos, paralelamente a la idea de la Constitución como norma jurídica, son transformaciones políticas que otorgan una significación diferente a los deberes de la persona”*².

La noción de un Estado Social de Derecho, fundado en los principios de dignidad humana, prevalencia del interés general, el trabajo y la solidaridad, implica además de la vigencia inmediata de los derechos fundamentales, la posibilidad de sancionar el incumplimiento de los deberes consagrados en la Constitución, cuando con esto se vulnera o pone en peligro la efectividad de las garantías básicas. Desde esta perspectiva es posible reinterpretar el papel que juegan dichas obligaciones en la configuración y afianzamiento de los valores superiores del ordenamiento.

Obligaciones constitucionales

De manera general, se entiende por obligación la situación en la cual el ordenamiento jurídico impone al individuo la realización de una conducta (activa o pasiva), cuyo incumplimiento conlleva la imposición de una sanción en sentido amplio³. Cualquier imposición de deberes cuya fuente normativa sea el derecho, lleva aparejada la restricción de la libertad del individuo, en cuanto reconoce la potestad en un tercero de reclamar coactivamente su cumplimiento. Podría, entonces, concluirse que una obligación tiene carácter jurídico, en tanto (i) esté consagrada en una norma jurídica y (ii) conlleve cierta restricción de la libertad total personal. Los deberes que se encuentran consagrados directamente en la Constitución, tienen la fuerza normativa que se predica de la misma y pueden, en ese sentido, ser reclamados de manera coactiva. La cláusula general de prevalencia de la libertad impone ciertos límites a la afirmación irrestricta de la exigibilidad directa de deberes constitucionales a los ciudadanos: algunos de ellos requieren, y de hecho tienen un desarrollo legislativo particular que concreta los sujetos obligados, y la prestación que debe brindarse.

¹ Una de las objeciones que más recurrentemente se esgrime contra la constitucionalización de los deberes ciudadanos, es la tendencia de los regímenes totalitarios a reducir a su mínima expresión las libertades y garantías fundamentales, amparados en una inmensa gama de obligaciones jurídicas incorporadas a la Constitución.

² Sentencia T-125 de 1994.

³ Cfr. De Asís Roig, Rafael. Deberes y obligaciones en la Constitución, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales 1991.

En suma, el paso del Estado liberal al Estado Social de Derecho, supone la interpretación correlativa de derechos fundamentales y deberes ciudadanos, no como práctica invasiva de la autonomía individual, sino como condición necesaria en la configuración y plena realización de los valores superiores del ordenamiento. Dado que estos deberes genéricos, por su carácter jurídico, suponen la restricción de la libertad personal, se entienden como un mandato de regulación al legislador, salvo que con su incumplimiento amenacen gravemente la vigencia y efectividad de derechos fundamentales.

La jurisprudencia constitucional respecto de los deberes ciudadanos

Con la promulgación de la Constitución de 1991, se reconoció de manera expresa la aplicación directa y preeminente de la normativa que ella incorporaba. Suponía esta transformación, reinterpretar el carácter que en este contexto adquirirían los derechos fundamentales y su justiciabilidad. También requería el estudio y desarrollo de un tema hasta entonces inexplorado: la exigibilidad de deberes constitucionales a los ciudadanos. En este apartado se revisará cuál ha sido la postura de la Corte, respecto del grado de vinculación de los ciudadanos a los deberes constitucionales.

- En la sentencia T-125 de 1994, esta Corporación precisó que la regla general prescribe que los deberes constitucionales son pautas normativas dirigidas al legislador, quien es precisamente el órgano competente para actualizar en la normativa legal las cargas que imponen los principios de solidaridad, igualdad y justicia. Tan sólo de manera excepcional, los deberes consagrados en la Constitución son exigibles de manera directa, cuando su incumplimiento por un particular amenaza derechos fundamentales que es imperioso amparar por vía de acción de tutela. En tal caso, el juez deberá evaluar si se configuran las causales de procedibilidad de la misma contra un particular. Recalcó también que de la cláusula “Estado Democrático de Derecho”, emanan un conjunto de obligaciones, tales como obedecer, respetar y apoyar a las autoridades legítimamente constituidas y el deber de colaborar para el correcto funcionamiento de la administración de justicia.
- En la sentencia C-511 de 1994, se señaló que la existencia de deberes en la Constitución no supone la negación de los derechos fundamentales. Por el contrario, existe una relación de complementariedad entre estos dos tipos de preceptos normativos, que se orientan hermenéuticamente a la garantía de la libertad personal, de los principios de legalidad, de apoyo a las autoridades, de reconocimiento del derecho ajeno y no abuso del propio, de solidaridad social, convivencia pacífica, preservación del medio ambiente, etc. La conciliación entre derechos y deberes sería el correlato de los principios de orden y libertad.

- En la sentencia C-657 de 1997, se trató el tema del equilibrio entre derechos y deberes. Precisó que la Carta Fundamental no sólo incorpora derechos de los ciudadanos, sino también deberes, obligaciones y cargas. Ya desde el preámbulo y, en particular, en el artículo 95 de la misma, se establece que el ejercicio de derechos y libertades comporta también la asunción de responsabilidades de carácter constitucional. *“Una correcta aplicación de las normas constitucionales debe reflejarse en el equilibrio entre derechos y deberes, merced a la ponderación de los factores que inciden en la circunstancia específica, dentro de los principios generales de justicia, seguridad y equidad”*.
- En la SU-797 de 1998, esta Corporación se refirió al deber de los ciudadanos de colaborar en los procesos electorales. Recalcó que la democracia como institución no puede subsistir sin la constante colaboración de los asociados, que implique el cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado y de los individuos. La cláusula social del Estado de derecho, contempla la existencia de derechos y de deberes fundamentales en cabeza de los sujetos, los cuales buscan garantizar los valores fundantes de la nación.
- En la SU-259 de 1999, la Corte Constitucional se refirió a los límites a los deberes en un Estado Social y Democrático de Derecho. En tal oportunidad, reiteró que los deberes constitucionales que vinculan a los ciudadanos no pueden hacerse tan rigurosos e invasivos, que dejen sin efectos sus derechos fundamentales. En aplicación del principio general de derecho, según el cual “nadie está obligado a lo imposible”, el cumplimiento de una obligación prescrita en la Carta Fundamental no puede llevarse hasta los límites irrazonables de la amenaza y vulneración de las propias integridad y seguridad. *“En relación con los deberes –se repite-, es necesario precisar que únicamente pueden ser exigibles en su integridad cuando el obligado a ellos está en capacidad efectiva de cumplirlos, pues, al igual que los derechos, también tienen sus límites.”*
- En la sentencia T-149 de 2002, se examinaron los deberes que se infieren específicamente de la cláusula social en el Estado Democrático de derecho y el orden de los obligados. Se precisó entonces, que la determinación de las cargas públicas que deben asumir los ciudadanos, está librada al ámbito propio de la deliberación democrática –el Parlamento -, que es el órgano autorizado para prescribir las sanciones que acarrea el incumplimiento de dichas obligaciones.

Los deberes que incorpora la cláusula social del Estado de derecho, se traducen en esta instancia en deberes legales evitando así la afectación por vía administrativa o judicial del ámbito de libertad de

los individuos con cargas excesivas. Lo anterior no significa que los deberes que han sido impuestos constitucionalmente al Estado pierdan su fuerza normativa por falta de desarrollo legislativo. Por el contrario, hasta tanto el Congreso en su potestad configurativa no establezca otra cosa, el Estado es el encargado de asumir las cargas positivas que impidan que la persona, por voluntad del azar, vea comprometidas su dignidad humana y sus derechos fundamentales. Respecto de los deberes sociales con las personas de la tercera edad, el artículo 46 constitucional ha fijado el orden de los obligados, haciendo responsable en primer término al Estado, en segundo lugar a la familia y en última instancia a la sociedad. Si bien estas instituciones concurren en el deber promoción, protección y asistencia de los adultos mayores, no modifica el orden de prelación en punto de la determinación de los obligados.

- En la sentencia C-249 de 2002, se aclaró que, en estricto sentido, la única obligación constitucional es la que prescribe el cumplimiento de la carta y de las leyes (artículo 95 C.N.). Los deberes, en cambio, serían patrones de configuración legislativa, a los cuales debe darse una interpretación restrictiva, de tal manera que no tengan como consecuencia la afectación del núcleo básico de los derechos fundamentales. Dichos deberes cumplirían la función específica de ser (i) patrones objetivos de interpretación de derechos fundamentales, y de mantenimiento de la supremacía e integridad constitucionales (ii) criterios razonables de limitación de los derechos constitucionales, *“Los deberes constitucionales no autorizan al operador jurídico para hacer interpretaciones extensivas que intentan ampliar, en desmedro del ámbito de los derechos fundamentales, el campo de cobertura de tales deberes a situaciones que, por sus características y sentido, no guardan relación directa con la materia específicamente referida en la obligación legalmente definida.”*
- En suma, la jurisprudencia constitucional ha señalado que los deberes contemplados en la Carta Magna tienen la fuerza normativa que se predica de la misma, sólo que limitados por la cláusula de preminencia de la libertad del ciudadano y la potestad amplia de configuración de obligaciones y sanciones reconocida en cabeza del órgano legislativo. Entre otros, pueden señalarse los deberes de solidaridad, como el que establece el artículo 46 superior respecto de los adultos mayores –que responde a la cláusula social del estado democrático de derecho-, el deber de participar en los procesos electorales –que responde a la cláusula democrática del estado social de derecho- y el deber de colaboración a las autoridades en el buen funcionamiento de la administración de justicia – que se sustenta en el deber de obediencia al derecho en el Estado social y democrático-. Cada uno de estos deberes cuenta con una estructura y características definitorias particulares, de las cuales se desprenden consecuencias disímiles. Para el caso del cual se ocupa la presente sentencia, se

estudiarán las características del deber constitucional de colaborar con la administración de justicia en todas sus actuaciones.

El deber constitucional de los ciudadanos de colaborar con la administración de justicia

El deber de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia, se encuentra consagrado en el artículo 95, numeral 7 de la carta fundamental. El artículo señala, de manera general, que el ejercicio de los deberes y los derechos involucra (i) la asunción de responsabilidades y (ii) la obligación de todas las personas de cumplir la Constitución y las leyes. Pero, ¿cuáles son las características particulares del deber constitucional señalado en el artículo 95 numeral 7?

Es un deber (i) positivo por cuanto se encuentra consagrado en el texto constitucional de manera expresa, como desarrollo lógico de la obligación de todas las personas de obediencia a la Carta constitucional; (ii) universal, ya que vincula a todos los sujetos que se encuentran sometidos al ordenamiento jurídico nacional; (iii) no retribuida, en tanto su cumplimiento no supone una recompensa. Es necesario precisar que los eventos en los cuales se otorga una suma dineraria o un beneficio de otro tipo por el mero cumplimiento del deber de denuncia, por ejemplo, es una excepción a esta regla general y no un rasgo distintivo de la norma. La cláusula de “Estado de derecho”, como característica definitoria de nuestro ordenamiento jurídico-político, vincula a las personas con este deber en virtud del interés superior que conlleva la obligación estatal de investigar la posible comisión de un delito, y no una conducta dadivosa de los individuos que debe ser premiada; (iv) derivado de la obligación de organización del poder y defensa de las libertades, que vincula tanto a los poderes públicos como a los ciudadanos, en tanto sólo a través de la cooperación de los sujetos como conducta frecuente, es posible lograr dichos fines de defensa y organización.⁴

Pero dicho deber de colaboración con las autoridades en la administración de justicia no es absoluto. Hay casos en los cuales se exonera a los ciudadanos del deber de dar noticia a las autoridades de la posible comisión de un hecho punible⁵ o eventualidades que suponen un grave riesgo en cabeza del interviniente en un proceso o de su familia. En tales ocasiones el deber general, debe ir acompañado de la tutela especial de la vida e integridad del interviniente en el proceso y de su familia. En ese sentido, el deber general del Estado de proteger a las personas en su vida, bienes, honra, creencias y demás derechos (artículo 2 C.P.) se

⁴ Es preciso señalar que el deber de cooperación con la administración de justicia no implica la retribución dineraria o en especie del cumplimiento de tal mandato.

⁵ Código de Procedimiento Penal, artículo 25: *Nadie está obligado a dar noticia o a formular denuncia contra sí mismo, contra su cónyuge, compañero o compañera permanente o contra sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ni a denunciar los hechos punibles que haya conocido por causa o con ocasión del ejercicio de actividades que le impongan legalmente el secreto profesional.*

refuerza en función de la posición de garante que se activa en gracia del riesgo que amenaza a la persona y que no puede contrarrestar.

En suma, si bien existe un deber de naturaleza constitucional de colaborar con las autoridades en la administración de justicia, no se puede exigir a un sujeto que ponga en entredicho su seguridad y la de su familia. En tales casos, el Estado tiene la obligación de brindar las medidas de protección necesarias que hagan posible el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona que interviene en un proceso.

Para el cumplimiento del deber de garante que vincula al Estado respecto de los individuos cuyos derechos fundamentales son puestos en cuestión con ocasión de la intervención en un proceso penal, el artículo 250 constitucional autoriza a la Fiscalía General de la Nación para que implemente un programa de protección a víctimas, testigos e intervinientes en procesos de tal naturaleza. Este deber constitucional encuentra consagración legislativa en el Código de Procedimiento Penal⁶ y la ley 418 de 1997, prorrogada por la 782 de 2002. El programa de protección y asistencia a testigos, víctimas e intervinientes en el proceso penal de la Fiscalía General de la Nación tiene a su cargo el cumplimiento de dicha obligación. Mediante la valoración técnica del riesgo que amenaza la vida e integridad del testigo (denunciante, etc.) se determina si amerita la implementación del programa en el caso particular y qué tipo de protección es la más adecuada.

Al respecto ha dicho esta Corte: *“La Fiscalía goza de autonomía en la evaluación sobre la idoneidad y eficiencia de la colaboración prestada y también respecto del tipo de beneficios que se pueden conceder y en torno a la protección que merecen los testigos, víctimas e intervinientes dentro del proceso penal y los propios funcionarios judiciales. Siendo la Fiscalía un organismo integrante de la Rama Judicial del poder público, a ella es aplicable el carácter independiente de sus decisiones reconocido por la Carta Política, por lo cual, en principio, no se concibe la posibilidad de que un juez de tutela imparta órdenes a los fiscales acerca de los beneficios que pueden o no conceder ni sobre las modalidades de los mismos. La evaluación acerca de la idoneidad, importancia y efectividad de la colaboración prestada por una persona en un proceso penal corresponde al fiscal competente que adelanta dicho proceso, el cual deberá definir el tipo de protección que el caso amerita, para el conocimiento y las posteriores gestiones a cargo de la Oficina de Protección de la Fiscalía. Mal podría el juez de tutela sustituir al fiscal en dicha tarea de evaluación.”*

Se tiene, entonces, que a la oficina de protección a testigos, víctimas e intervinientes en un proceso penal, es a quien compete –en ejercicio de

⁶ La Fiscalía General de la Nación dentro de la actuación penal proveerá la protección y asistencia de las víctimas, testigos y demás intervinientes en el proceso que lo requieran, para garantizar el restablecimiento del derecho y la cooperación judicial plena y libre

su autonomía- determinar si el programa es aplicable en el caso concreto. Ello no es óbice, para, si de manera eventual, resulta evidente el grave peligro o la amenaza de perjuicio irremediable que pende sobre el actor o su familia, proceda el amparo constitucional. Igual, la persona que alega la amenaza sobre su vida e integridad debe acreditar, al menos sumariamente, que esto de hecho está ocurriendo.

Conclusión

El deber de colaboración con la administración de justicia supone un deber correlativo del Estado de garantizar la integridad de los derechos fundamentales de las personas que corren grave peligro con ocasión de tal participación. El compromiso general de tutela que compete al Estado respecto de todos los ciudadanos, se acepta debido al elevado nivel de riesgo que pesa sobre el interviniente. La oficina de protección a víctimas, testigos e intervinientes en un proceso penal de la Fiscalía General de la Nación, tiene a su cargo la valoración del riesgo que se configura en cabeza de uno o varios individuos determinados o determinables. En la definición de la amenaza, dicha entidad goza de autonomía, sin que ello signifique que puede arbitrariamente decidir la inclusión o no en el programa.

Caso concreto

El señor JZC, fue sujeto pasivo del delito de secuestro por parte del grupo guerrillero FARC en el año 2002. Posteriormente fue citado por la Fiscalía –Gaula para realizar una diligencia de reconocimiento en fila de personas, en la cual señaló a seis individuos como autores del delito. En octubre de 2002, en escrito dirigido a la oficina de protección de la Fiscalía, pidió el estudio de la posibilidad de ser trasladado junto con su familia a otra ciudad del país, el otorgamiento de un empleo a su esposa y su nombramiento como trabajador en alguna entidad del Estado. Tras solicitar su incorporación al programa de protección a testigos víctimas e intervinientes, mediante comunicación del 13 de enero de 2003, se le informó la no incorporación al programa. El 10 de abril de 2003, interpuso acción de tutela contra la Fiscalía General de la Nación por considerar que la misma, con ocasión de la negativa a incorporarlo en el programa, vulneraba sus derechos fundamentales a la libre locomoción y al trabajo.

La entidad demandada solicitó la denegación del amparo, por cuanto el estudio del nivel de riesgo que afectaba al demandante, arrojó como resultado que, en su lugar de domicilio actual, aquel era prácticamente nulo y, en consecuencia, no se configuraba vulneración alguna respecto de sus derechos fundamentales. En todo caso, como medida preventiva, se informó a los comandos de policía ubicados en el domicilio del actor, para que impulsara las acciones necesarias.

Los jueces de instancia denegaron el amparo al no encontrar probada la alegada afectación, ni el perjuicio irremediable que afirmara el señor JZC en su demanda de tutela.

Esta Corte encuentra que, analizadas las actuaciones procesales y las pruebas que obran en el expediente, no está acreditado, al menos sumariamente, el riesgo que invoca el actor. El cumplimiento del deber de denuncia del delito del cual fue víctima y el posterior reconocimiento en fila de personas que realizó con ocasión del proceso penal que se surtió, no conlleva, para el caso concreto, el deber de la Fiscalía de incorporarlo en el programa de protección a víctimas, testigos e intervinientes. Mucho menos, cuando de lo asegurado por el actor en su solicitud de amparo y en otras peticiones se sigue que su pretensión particular es el traslado a otra ciudad del país y la obtención de un empleo.

En Conclusión, en el presente caso las comunicaciones enviadas por el actor a la oficina de protección de la Fiscalía General de la Nación, al igual que la solicitud de amparo constitucional tienen como fin la obtención de beneficios meramente laborales y económicos - ajenos a la naturaleza propia del programa -. El posible daño de sus derechos fundamentales a la libre locomoción y al trabajo, se constituye en una afirmación sin respaldo documental o empírico.

Ello no implica que, en los supuestos de hecho en los cuales es posible asegurar la inminente amenaza a los derechos fundamentales de un solicitante, la Fiscalía General pueda sin más negarse a incluir al peticionario en el programa. En los casos en los cuales el riesgo de vulneración de la vida y la integridad del demandante están probados en el expediente y ello no se traduce en la inclusión por parte de la Fiscalía General en el Programa de Protección a víctimas, testigos e intervinientes en un proceso penal, la Corte Constitucional puede ordenar cautelarmente la inclusión inmediata en el mismo. Dado que en el expediente en estudio no figura siquiera una prueba indiciaria mínima del peligro al cual se expone al demandante con la falta de inclusión en el programa, no existen elementos de juicio que permitan concluir válidamente la necesidad de conceder el amparo solicitado.

En todo caso, dado que el comando de policía de su lugar de residencia tiene el deber de velar de manera reforzada por su seguridad y la de su familia, la Fiscalía deberá volver a realizar el estudio de riesgo, en el supuesto de que se acredite una amenaza relevante respecto de su vida e integridad, con ocasión de la intervención penal en cuestión.

IV. 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. -CONFIRMAR las sentencias dictadas en primera instancia por la Sala Penal del Tribunal Superior de Cali y en segunda instancia por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de **NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales a la libre locomoción y el trabajo del señor JZC.

SEGUNDO. -LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ
Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO
Secretario General (e)