

Acción de Cumplimiento 001/96

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Incompetencia de la Corte Constitucional

A la Corte Constitucional no le fue asignada por la Constitución Política competencia alguna para resolver sobre las acciones de cumplimiento. Cuando la Constitución reconoce a las personas la posibilidad de acudir "ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo", deja en cabeza del legislador las responsabilidades de definir cuál es esa autoridad judicial y de reglamentar el procedimiento judicial y los efectos de las decisiones que se adopten.

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Autonomía de decisiones

Las decisiones que adopte la Fiscalía en cumplimiento de su función son independientes y, por tanto, no corresponde a esta Corte indicarle la manera en que debe adelantar un determinado proceso.

Referencia: Acción de cumplimiento de tratados internacionales y normas constitucionales y legales, incoada por Gustavo Salazar Pineda, en representación de Helmer Herrera Buitrago

Magistrado Ponente:
Dr. JOSE GREGORIO
HERNANDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., trece (13) de noviembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

Se resuelve sobre la acción de cumplimiento instaurada por el ciudadano GUSTAVO SALAZAR PINEDA, quien, sin presentar poder, dice actuar a nombre y en representación de HELMER HERRERA BUITRAGO, de quien afirma es "persona públicamente conocida como imputado ante la Fiscalía Regional de Santa Fe de Bogotá..."

Invocando los artículos 23 y 87 de la Carta Política, el señor SALAZAR pide a esta Corte que ordene al Fiscal General de la Nación, al Vicefiscal

y al Director Nacional de Fiscalías "el cumplimiento estricto de todas las normas aquí tenidas como violadas y en adelante velar porque tal omisión no se vuelva a repetir".

Hechos

El solicitante narra así los hechos respecto de los cuales formula acción, por considerar que los indicados funcionarios de la Fiscalía General han venido incumpliendo las reglas propias del debido proceso, su deber de imparcialidad, su obligación de respetar los derechos fundamentales del imputado, las disposiciones del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, diciembre 16 de 1966. Ley 74 de 1968), las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (noviembre 22 de 1969. Ley 16 de 1972), los artículos 13, 29 y 93 de la Constitución Política y 3, 18 y 249 del Código de Procedimiento Penal:

"1° El señor Fiscal General de la Nación no se había aun posesionado de su cargo cuando en públicas declaraciones a la prensa ya anunciaba que enfilaría baterías contra el llamado cartel de Cali. En el diario El Tiempo y en la revista Semana y Cambio 16 de mediados de agosto de 1994 desnudó su antipatía y animadversión por las causas por narcotráfico y narcoterrorismo adelantadas por la Fiscalía contra los mal llamados carteles de Medellín y Cali.

2° Quizá no ha pasado semana alguna desde que el actual Fiscal General asumiera el cargo en que no haga públicas declaraciones a los medios de comunicación en las que se advierte una tirria, un odio y un rencor contra los presuntos narcotraficantes y todo lo que tenga que ver con el tráfico ilícito de estupefacientes.

3° En hechos inusitados el señor Fiscal General, quien debe ser un juez absolutamente imparcial e independiente, ha concurrido en múltiples ocasiones al Congreso de la República a tomar partido en los debates de proyectos de ley satanizados y calificados de favorecedores del sector del narcotráfico y en sus intervenciones ha demostrado hasta la fatiga su recalcitrante odio, su parcialidad inocultable, y su prevención visceral contra todo lo que tenga que ver en causas por narcotráfico. Sus participaciones activas en el llamado narcoproyecto en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1994; sus emotivas y parcializadas

intervenciones en el llamado narcomico y en general sus opiniones en torno a los proyectos sobre enriquecimiento ilícito prueban, en forma irrefutable que el señor Fiscal General es un juez prevenido, parcializado y prejuizgador frente a las causas por narcotráfico, de donde se tiene que sus delegados obran por temor reverencial hacia su jefe que, bajo los dictados del libre nombramiento y remoción, influye en sus subalternos a la hora de tomar decisiones de fondo.

4° Las posturas públicas del señor Fiscal General de la Nación frente a la política de sometimiento a la justicia e interpretaciones públicas que ha hecho en relación con la no concesión del beneficio por entrega voluntaria del sometido bajo el argumento de que tal acto obedece a la presión del bloque de búsqueda, demuestran innegablemente actos prejuizgatorios, dañinos para cada proceso de sometimiento e indican la negativa del altísimo funcionario a obrar con absoluta imparcialidad e independencia.

5° Las constantes y permanentes declaraciones públicas del señor Fiscal General de la Nación sobre el mal llamado proceso 8.000 y sus procesos circunvecinos (el del señor HERRERA BUITRAGO coacusado con los hermanos Rodríguez Orejuela, lo es) indican, señalan y demuestran que el ente investigador en sus actuaciones viene siendo objeto de presiones foráneas y nacionales, abiertas o veladas, públicas o privadas.

Como muy bien lo advirtiera el gran periodista y analista Juan Manuel López Caballero "no está dentro de las funciones del Fiscal ni mejorar la sociedad ni corregir los vacíos de las leyes, sino simplemente aplicarlas", pero los excesos de poder de la Fiscalía han invadido esferas extrajurídicas para adentrarse en los campos de la política y la moral que no le competen. Los dos fiscales generales que han estado al frente de la Fiscalía General en tan solo cuatro (4) años han cedido a presiones y halagos de ciertos medios de comunicación y de una vasta parcela de la opinión pública en detrimento de una recta administración de justicia. Durante el período del primer Fiscal el proceso adelantado contra el exalcalde de Bogotá Juan Martín Caicedo Ferrer y varios ediles de la capital evidenció la desnaturalización de las funciones del máximo juez instructor de Colombia.

En los últimos 16 meses la perversión de la administración de justicia a nivel de la Fiscalía ha sido innegable en los procesos más resonados y especialmente las causas por narcotráfico y sus derivados (el proceso mal llamado 8.000).

6° Acerca de las ya famosas ruedas de prensa, declaraciones públicas y entrevistas concedidas por el señor Vicefiscal a noticieros de televisión, revistas, radio y diarios es poco lo que hay que agregar. Queda mucho por recordar: El segundo funcionario de la Fiscalía General llegó a afirmar que ante la inexistencia de una oposición al Gobierno la fiscalía estaba haciendo este papel.

7° Las recientes declaraciones a los medios de comunicación del señor Director Nacional de Fiscalías acerca de la necesidad de modificar la ley antinarcóticos y su posición frente a la extradición demuestran sin duda alguna la prevención y la parcialidad del jefe de los fiscales que investigan a HERRERA BUITRAGO frente a las causas por Ley 30 de 1986.

8° Las constantes declaraciones del señor Fiscal General en foros, congresos y ruedas de prensa de que falta mucho en la lucha contra los agentes de las drogas y la necesidad de incrementar las penas a los narcotraficantes y aplicarlas al máximo, prueban su repudio obsesivo compulsivo por esta clase de procesados, en detrimento claro de las garantías legales en su investigación, dado que un Fiscal delegado estará prevenido y perturbado en su ánimo al momento de tomar decisiones, lo cual es claramente violatorio de toda la gama de leyes internacionales de rango constitucional y procedimental descrita líneas atrás.

La excesiva interferencia de los Fiscales Delegados ha llegado a extremos impensables.

La obsesión por las noticias relativas al tema recurrente del narcotráfico, la permanente aparición en los medios de alguno de los tres funcionarios más importantes de la Fiscalía General y el despliegue que a ellas se da están perturbando la recta administración de justicia ante la persistente violación de la cúpula del ente investigador de múltiples normas que regulan el debido proceso.

En Colombia no sólo tenemos fiscales, jueces y magistrados que investigan y juzgan sino que actualmente contamos con periodistas que condenan anticipadamente a los acusados, sacerdotes y altos jerarcas de la iglesia que cumplen igual rol.

El morbo sensacionalista frente al multipublicitado proceso 8.000 y los adelantados contra los hermanos Rodríguez Orejuela y HELMER HERRERA BUITRAGO corroe la legalidad de las investigaciones, todo con la complacencia cuando no la iniciativa de la alta jerarquía de la Fiscalía General de la Nación. Este desolador panorama judicial en el procesamiento, a nivel de la pesquisa, de HELMER HERRERA BUITRAGO está viciado y sus garantías procesales alteradas.

La confusión y el caos en cada proceso y en particular en el de HELMER HERRERA son patentes. La persecución contra los llamados oficialmente capos de las drogas es esquizofrénica, paranoica y contra la corrupción de la clase política delirante. En estas condiciones de los señores altos funcionarios de la Fiscalía General multimencionados, han desnaturalizado la investigación hasta el punto que ya no existen hipótesis a verificar sino teoremas a demostrar.

El poder omnipotente, desbordado y excesivo de estos funcionarios de la Fiscalía, con el apoyo de algunos medios de comunicación amenaza en convertir el proceso penal adelantado contra nuestro pupilo en una ilegal coacción de los dependientes de la Fiscalía y de los jueces que fallen de acuerdo a la ley.

El Presidente norteamericano Bill Clinton se ha convertido en implacable juez antidrogas de los presuntos narcotraficantes colombianos. El Fiscal General de Colombia es un vocero de esta ilegal intromisión en asuntos internos relativos a nuestra justicia". (Subrayado en el texto original).

El solicitante señala a continuación los siguientes hechos, que denomina "Episodios ilegales concretos en el proceso contra HELMER HERRERA BUITRAGO":

"En concreto, las múltiples normas mencionadas en la alborada de este libelo han sido quebrantadas en el proceso radicado bajo el número 22893 de la Regional de Santafé de Bogotá cuyos presuntos

infractores son los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela y HELMER HERRERA BUITRAGO.

Los hechos que han permitido tan abundante violación a las leyes por parte de los tres funcionarios varias veces mencionados son:

1° Se dilató la declaratoria de persona ausente de HELMER HERRERA BUITRAGO con la única finalidad de evitarle el acceso a sus abogados defensores, lo cual constituye una violación de sus derechos fundamentales como imputado.

2° Debió haberse declarado persona ausente el señor HERRERA en el mes de septiembre de 1995 y solamente lo fue en el mes de enero de 1996 a causa de una tutela interpuesta por quien esto escribe.

3° La orden para que no se declarara persona ausente provino del señor Fiscal General de la Nación, como lo podemos demostrar con el testimonio de la abogada de mi bufete de penalistas, Luisa Fernanda Mejía Arango (lo anterior quebranta el artículo 5 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia).

4° La resolución de la situación jurídica no se produjo en el término legal y únicamente se dió a causa de una tutela concedida en favor del imputado HERRERA BUITRAGO.

5° El auto interlocutorio que impuso medida de aseguramiento constituye un gran esfuerzo de los señores fiscales que buscan lo que desfavorece al justiciable y nada por lo que le es favorable.

6° Violando varias leyes, el señor Fiscal General creó una comisión especial investigadora. A nuestro criterio este cuerpo colegiado de fiscales, estos plurales investigadores no están autorizados por la ley. Es posible que varios fiscales sin rostro puedan investigar pero lo que es ilegal es que todos tomen las decisiones. Esto no lo permite la ley.

7° Después de muchísimos meses la comisión no ha decretado una sola prueba en favor de HELMER HERRERA BUITRAGO, lo que prueba la prevención y la parcialidad de la célula investigativa". (Subrayado en el texto original).

CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Falta de competencia_

A la Corte Constitucional no le fue asignada por la Constitución Política competencia alguna para resolver sobre las acciones de cumplimiento previstas en el artículo 87 **Ibídem**.

La función de guarda e integridad del Estatuto Fundamental, en cabeza de la Corte, debe ser ejercida "en los estrictos y precisos términos" de su artículo 241, en ninguno de cuyos numerales aparece la enunciada materia a cargo de esta Corporación.

2. Desarrollo legislativo parcial

Pese a la consagración constitucional del aludido instrumento, es indispensable, para su aplicación concreta, el desarrollo legal de aspectos tales como la competencia, los términos, las reglas propias del proceso que deberá seguirse, las consecuencias del fallo judicial correspondiente y el tipo de sanciones que puedan imponerse a las autoridades incumplidas en los eventos de desacato.

Para que se radique en un cierto juez o corporación judicial, las reglas de la competencia deben ser claramente definidas por el legislador, como elemento integrante del debido proceso (artículo 29 C.P.). Lo propio puede afirmarse de las normas procesales que regirán los trámites respectivos cuando los jueces reciban solicitudes fundadas en el artículo 87 de la Carta.

No puede olvidarse, por otro lado, que, según el artículo 123 de la Constitución, los servidores públicos ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento, mientras el 122 señala que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que expresamente le sean atribuidas.

Cuando el artículo 87 de la Constitución reconoce a las personas la posibilidad de acudir "ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo" (subraya la Corte), deja en cabeza del legislador las responsabilidades de definir cuál es esa autoridad judicial y de reglamentar el procedimiento judicial y los efectos de las decisiones que se adopten.

Así lo entendió la Corte Constitucional desde el 10 de diciembre de 1992 (sentencia AC-001. M.P.: Dr. Simón Rodríguez Rodríguez).

Hasta ahora, el legislador no ha desarrollado de manera general las previsiones del artículo 87 de la Carta. Apenas lo ha hecho en lo

referente al cumplimiento de las normas sobre medio ambiente (artículo 77 de la Ley 99 de 1993).

3. La autonomía judicial

Pretende el actor que la Corte Constitucional entre a impartir órdenes y a trazar pautas de comportamiento al Fiscal General de la Nación y a otros funcionarios de ese organismo del Estado, inmiscuyéndose en el curso de un proceso penal en concreto que allí se adelanta.

Para rechazar esta solicitud es suficiente repetir lo expuesto en la sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992 acerca de la autonomía funcional de quienes tienen a su cargo la función de administrar justicia:

"El principio democrático de la **autonomía funcional del juez**, hoy expresamente reconocido en la Carta Política, busca evitar que las decisiones judiciales sean el resultado de mandatos o presiones sobre el funcionario que las adopta. Aún cuando el superior jerárquico debe efectuar el estudio de una sentencia apelada o consultada (artículo 31 de la Constitución), aquél no está autorizado por las disposiciones sobre competencia funcional para impartir órdenes a su inferior respecto al sentido del fallo, sino que, en la hipótesis de hallar motivos suficientes para su revocatoria, debe sustituir la providencia dictada por la que estima se ajusta a las prescripciones legales pero sin imponer su criterio personal en relación con el asunto controvertido. De ningún modo se podría preservar la autonomía e independencia funcional de un juez de la República si la sentencia por él proferida en un caso específico quedara expuesta a la interferencia proveniente de órdenes impartidas por otro juez ajeno al proceso correspondiente, probablemente de especialidad distinta y, además, por fuera de los procedimientos legalmente previstos en relación con el ejercicio de recursos ordinarios y extraordinarios.

Téngase presente que en el Estado de Derecho no son admisibles las atribuciones implícitas ni las facultades de alcance indeterminado, lo cual equivale al rechazo del acto proferido por quien carece de autoridad previa y claramente definida por norma positiva para actuar en la materia correspondiente (artículos 6º, 122 y 123 de la Constitución).

De este postulado se concluye con facilidad que en el campo de la administración de justicia quien cumpla tan delicada función pública únicamente puede hacerlo revestido de jurisdicción y competencia. Ya que la segunda tiene a la primera por presupuesto, si falta la jurisdicción tampoco se tiene la competencia para fallar en el caso concreto.

Como se puede advertir, habiendo establecido el Constituyente jurisdicciones autónomas y separadas (Título VIII de la Constitución) y puesto que el funcionamiento de ellas ha de ser desconcentrado y autónomo (artículo 228 de la Carta), no encaja dentro de la preceptiva fundamental un sistema que haga posible al juez, bajo el pretexto de actuar en ejercicio de la jurisdicción Constitucional, penetrar en el ámbito que la propia Carta ha reservado a jurisdicciones como la ordinaria o la contencioso administrativa a fin de resolver puntos de derecho que están o estuvieron al cuidado de estas. Considerar que semejante opción se aviene a lo preceptuado por la Carta, tanto vale como aceptar que ésta consagró jurisdicciones jerarquizadas, lo cual no encuentra sustento en la normatividad vigente". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992).

A la Fiscalía corresponde, según el artículo 250 de la Constitución, de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes.

De conformidad con lo estatuido en el artículo 228 de la Carta, las decisiones que adopte la Fiscalía en cumplimiento de su función son independientes y, por tanto, no corresponde a esta Corte indicarle la manera en que debe adelantar un determinado proceso.

Si el demandante considera que los funcionarios de la Fiscalía han infringido disposiciones de su propio régimen disciplinario, o han transgredido normas penales, bien puede acudir a las correspondientes instancias judiciales para que se investigue acerca de los hechos que denuncia.

No pasa desapercibido ante la Corte el hecho de que el actor sindique al Fiscal General de la Nación de haber mostrado, desde antes de su posesión, "antipatía y animadversión" contra el narcotráfico y el narcoterrorismo, lo que, en su sentir, implica la pérdida de imparcialidad e independencia en dicho funcionario.

Para el abogado solicitante, el actual Fiscal General es, por lo expuesto, "un juez prevenido, parcializado y prejuizador frente a las causas por narcotráfico".

Tales conceptos, a juicio de la Corte Constitucional, resultan inadmisibles en una demanda como la que se estudia, que debería dedicarse a la objetiva presentación de argumentos jurídicos en búsqueda de justicia y no al vituperio y la ofensa personal.

En este caso, además del irrespeto hacia el Fiscal -patente a lo largo del escrito-, se aprecia la distorsión de los mecanismos judiciales de defensa y la invocación de proposiciones diametralmente opuestas a los postulados constitucionales.

Al fundar las pretensiones de su prohijado en la confusión entre la actitud judicial contra el delito y la pretendida predisposición o malquerencia del funcionario contra determinados procesados, el accionante distorsiona los principios básicos del orden jurídico y erige el crimen y las conductas ilícitas en fuentes de derechos, asignándoles una respetabilidad de la cual, por definición, carecen.

Para la Corte, al contrario, el papel de todo funcionario judicial, pero especialmente el confiado por la Carta Política al Fiscal General de la Nación -que consiste, según lo arriba indicado, en investigar los hechos punibles y en asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal ante la administración de justicia-, no puede ser el de asumir actitudes complacientes y permisivas frente a las actividades que precisamente está llamado a perseguir.

Lo que se espera de un Fiscal es justamente lo que el actor censura: el rechazo al delito y la incesante búsqueda de castigo para el delincuente, en especial si los delitos investigados revisten la gravedad y el peligro social del narcotráfico y el narcoterrorismo.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones que preceden, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

1) **RECHAZAR**, por falta de competencia y por ser improcedente, la solicitud del ciudadano GUSTAVO SALAZAR PINEDA.

2) Contra esta decisión no procede recurso alguno.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Presidente

JORGE ARANGO MEJIA
CARBONELL
Magistrado

ANTONIO BARRERA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
VERGARA
Magistrado

HERNANDO HERRERA
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

Continúan firmas Acción Cumplimiento/96

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
MORON DIAZ
Magistrado

FABIO
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General