

C-431-98

Sentencia C-431/98

PERSONERO MUNICIPAL-Ejerce funciones de Ministerio Público

La Constitución política sí faculta a los personeros para ejercer funciones de Ministerio Público, no obstante no haberlo consignado en forma expresa cuando se refirió a la estructura de dicho organismo, pues como se desprende del precepto antes citado, lo hizo en el acápite correspondiente a la organización general del Estado. La Corte analizó de manera particular el status de los personeros municipales dentro de la jerarquía institucional y reiteró que si bien dichos funcionarios no son delegados directos ni agentes de la Procuraduría General de la Nación, sí tienen a su cargo el desempeño de las funciones propias del Ministerio Público a nivel municipal, lo cual se hace evidente en las normas legales que, dando estricto cumplimiento a los mandatos constitucionales sobre la materia, reglamentan la institución de la personería.

Referencia: Expediente D-1924

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21 de la Ley 81 de 1993.

Actor: Heliodoro Fierro Méndez

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., diecinueve (19) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Heliodoro Fierro Méndez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable parcial del artículo 21 del Código de Procedimiento Penal (Ley 81 de 1993).

Admitida la demanda, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y se dio traslado al viceprocurador general de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia, por haberse declarado impedido para hacerlo el titular del Ministerio Público.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la norma es el siguiente, con la claridad de que se subraya lo demandado: (tomado del Diario Oficial N° 41098 del 2 de noviembre de 1993).

“Ley 81 de 1993

“Artículo 21. El Código de Procedimiento Penal, tendrá un artículo con el número 131 A, del siguiente tenor:

“Artículo 131 A. Competencia de los personeros municipales. Los personeros municipales cumplirán las funciones del Ministerio Público en los asuntos de competencia de los juzgados penales y promiscuos municipales y de los fiscales delegados ante los jueces del circuito, municipales y promiscuos, sin perjuicio de que las mismas sean asumidas directamente por funcionarios de la Procuraduría General de la Nación.”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el demandante que la norma acusada es violatoria del Título X, capítulo II, de la Constitución Política, pero particularmente de sus artículos 275 y 277.

2. Fundamentos de la demanda

El actor considera que, como la Constitución reserva el ejercicio de las funciones de ministerio público a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, es inconstitucional cualquier norma que las radique en una autoridad distinta, como es el caso de la demandada respecto de los personeros municipales.

Aclara que esa posibilidad, la de permitir que los personeros actúen como agentes del Ministerio Público, fue factible en la Constitución de 1886, pero no en el actual ordenamiento jurídico.

Finalmente, aduce que la norma ordena a los personeros “cumplir sus funciones” sin que les sea posible delegarlas, pero que en la práctica esto no se cumple.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

Dentro de la oportunidad procesal prevista intervino, en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, el doctor Alvaro Namén Vargas, quien solicitó a esta Corporación declarar exequible el artículo demandado.

En opinión del interviniente, el actor olvidó la existencia del artículo 118 de la Constitución Política según el cual, “El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley...”

Además, ignoró que la facultad que tienen los personeros municipales de ejercer funciones

como agentes del Ministerio Público, ya fue estudiada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-223 de 1995.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor viceprocurador general de la Nación, dentro de la oportunidad legal prevista y por haberse declarado impedido para hacerlo el titular de ese despacho, emitió el concepto de su competencia y solicitó a esta Corporación declarar la constitucionalidad de la norma acusada.

Para la vista fiscal, es claro que la Constitución Política, en su artículo 118, faculta expresamente a los personeros para ejercer funciones de Ministerio Público. Además, el artículo 277-7 del mismo estatuto, señala que a éstos les compete intervenir en los procesos - cuando sea necesario - en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales; y que por ello no son de recibo los argumentos expuestos en la demanda.

En cuanto al reproche referido a que los personeros vienen actuando por medio de sus agentes, en contravía de lo que señala la Constitución Política, el señor viceprocurador considera que no es asunto que deba someterse al control abstracto de constitucionalidad.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

2. Lo que se debate

El aparte demandado de la norma establece que los personeros municipales cumplen las funciones del Ministerio Público en los procesos penales de competencia de los jueces penales y promiscuos del Municipio y de los fiscales delegados ante los jueces del circuito, municipales y promiscuos, sin perjuicio de que tales funciones sean asumidas directamente por agentes de la Procuraduría General de la Nación.

El demandante sostiene que la Constitución no ha facultado a los personeros para intervenir como agentes del Ministerio Público, porque en el capítulo 2 del Título X, la Carta Política sólo menciona a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo como integrantes de ese organismo.

Sobre el particular debe señalarse que el impugnante olvidó vincular las normas del capítulo

2 del título X de la Constitución Política por él citadas, con aquellas del capítulo 1 del título V del mismo ordenamiento, en particular, con el artículo 118 que expresamente habilita a los personeros municipales para ejercer funciones del Ministerio Público. Esta disposición constitucional es del siguiente tenor:

“Artículo 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley...”(Negrillas y subrayas fuera de texto).

Es evidente entonces que, contrario a lo sostenido por el demandante, la Constitución política sí faculta a los personeros para ejercer funciones de Ministerio Público, no obstante no haberlo consignado en forma expresa cuando se refirió a la estructura de dicho organismo, pues como se desprende del precepto antes citado, lo hizo en el acápite correspondiente a la organización general del Estado.

Ya esta Corporación, al interpretar armónicamente las disposiciones constitucionales que se refieren en conjunto a la institución del Ministerio Público, había tenido oportunidad de señalar que tales funciones -las del Ministerio Público- corresponde cumplirlas a todos los órganos institucionales y personales que aparecen consignados en el artículo 118 de la Carta Fundamental. Al respecto dijo la Corte:

“Conforme a las precisiones precedentes, se puede inferir que el Ministerio Público tiene un carácter institucional en la Constitución que corresponde al órgano autónomo e independiente de control encargado de realizar específicas funciones estatales; pero es de anotar, que el Ministerio Público no se manifiesta e identifica como una entidad única, orgánica y funcionalmente homogénea, pues la variedad de las funciones que le han sido encomendadas están asignadas a los órganos institucionales y personales que se determinan en el art. 118.” (Sentencia C-223 de 1995. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell) (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Además, en la misma sentencia, la Corte analizó de manera particular el status de los personeros municipales dentro de la jerarquía institucional y reiteró que si bien dichos funcionarios no son delegados directos ni agentes de la Procuraduría General de la Nación, sí tienen a su cargo el desempeño de las funciones propias del Ministerio Público a nivel municipal, lo cual se hace evidente en las normas legales que, dando estricto cumplimiento a los mandatos constitucionales sobre la materia, reglamentan la institución de la personería. En efecto, la Sentencia señaló:

“La Constitución, alude a los personeros no sólo en el art. 118, sino en el art. 313-8 al determinar que corresponde a los concejos “elegir personero para el período que fije la ley”. Fuera de las funciones generales que les corresponden como integrantes del Ministerio Público, no aparecen en la Constitución funciones detalladas; por lo tanto, ellas deben ser determinadas por el legislador.

“El personero municipal, aun cuando puede considerarse como agente del Ministerio Público, en el sentido de que actúa o funge como tal al desarrollar funciones que pertenecen a la órbita de dicha institución, no es en sentido estricto y en los términos de los artículos 277 y

280 de la Constitución delegado inmediato, como lo son los procuradores delegados, ni agente permanente del Procurador General de la Nación ante las autoridades jurisdiccionales, no pertenece ni orgánica ni jerárquicamente a la estructura de la Procuraduría General de la Nación ni a la planta de personal de la misma; es un funcionario del orden municipal, aun cuando se encuentra sujeto a la dirección suprema del Procurador General de la Nación y, por lo tanto, sus funciones se desarrollan dentro de un sistema de articulación funcional y técnica, en virtud del cual, de alguna manera, se encuentra sujeto a la autoridad y al control de la Procuraduría y del Defensor del Pueblo, como se deduce de las siguientes funciones que le asigna el art. 178 de la ley 136 de 1994.

“4) ... adelantar las investigaciones correspondientes acogiéndose a los procedimientos establecidos por la

Procuraduría General de la Nación, bajo la supervigilancia de los procuradores provinciales a los cuales deberán informar de la investigación”.

“5) Intervenir eventualmente y por delegación del Procurador General de la Nación en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales”.

“16) Cooperar en el desarrollo de las políticas y orientaciones propuestas por el Defensor del Pueblo en el territorio municipal”.

“17) Interponer por delegación del Defensor del Pueblo las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión”.

“18) ... El poder disciplinario del personero no se ejercerá con respecto del alcalde, de los concejales y del contralor.

“Tal competencia corresponde a la Procuraduría General de la Nación, la cual discrecionalmente puede delegarla en los personeros.

“La Procuraduría General de la Nación, a su juicio, podrá delegar en las personerías la competencia que se refiere a este artículo con respecto a los empleados públicos del orden nacional o departamental, del sector central o descentralizado, que desempeñen sus funciones en el respectivo municipio o distrito”.

“23) Todas las demás que le sean delegadas por el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo”. (Sentencia C-223 de 1995. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell)(Subrayas por fuera del original)

Debe ponerse de manifiesto que a la institución del personero municipal, de honda raigambre histórico-jurídica, se le ha encargado tradicionalmente la protección del interés general, la guarda y promoción de los derechos humanos y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. En consecuencia, pretender, como lo hace el demandante, que se le desconozca el ejercicio de tales funciones, representadas en la posibilidad de intervenir en los asuntos de competencia de las autoridades judiciales a que hace referencia la norma acusada, por la sola circunstancia de no estar contenidas en las normas constitucionales por él citadas -arts. 275 y 277-, implica, ni más ni menos,

desconocer el principio de integralidad de la Constitución Política¹ y, por ende, suponer que el constituyente del 91 consagró en el articulado un funcionario público sin los instrumentos necesarios para acometer la defensa de los interés de la comunidad.

Así las cosas, la claridad con que el artículo 118 de la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional resuelven la duda del demandante, relevan a la Corte de hacer cualquier apreciación adicional sobre el caso. Por ello, esta Corporación declarará ajustado a la Carta Fundamental el artículo demandado.

Respecto del cargo formulado por el actor, referente a la delegación que los personeros vienen haciendo de sus competencias, la Corte se abstendrá de emitir pronunciamiento por cuanto el texto acusado no prevé delegación alguna y la aplicación que en la práctica se le dé a las normas jurídicas, es asunto que desborda el control abstracto de constitucionalidad previsto en el artículo 241-1 de la Carta Fundamental.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 21 de la Ley 81 de 1993.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. la Sentencia C-455/94, M.P. doctor José Gregorio Hernández Galindo.