



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Penal
Sala de Decisión de Tutelas n.º 2

GERARDO BARBOSA CASTILLO

Magistrado ponente

STP15706-2024

Radicación n.º 140814

Acta n.º 272

Bogotá, D. C., doce (12) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024).

ASUNTO

La Sala resuelve la impugnación presentada por PALOMA VALENCIA LASERNA y MIGUEL URIBE TURBAY en contra de la sentencia de tutela emitida el 3 de octubre de 2024 por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, por medio de la cual declaró improcedente la acción que instauraron contra la Fiscal General de la Nación.

FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

El 10 de septiembre de 2024, la Fiscal General de la Nación expidió la Directiva 0001 «por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social y pacífica».

PALOMA VALENCIA LASERNA y MIGUEL URIBE TURBAY están en desacuerdo con esa determinación porque, a su juicio, la Fiscal definió qué era delito, y qué no, en casos de protesta social, pese a que carece de competencia para hacerlo.

Con ello, afirmaron, la cabeza máxima del ente acusador niega la posibilidad de perseguir una serie de conductas punibles, investigarlas y «solicitar su sanción», dejando desprotegidos a los ciudadanos contra actos violentos que puedan presentarse en el marco de protestas como las que se avecinan y han sido anunciadas públicamente por el presidente de la República, lo que fácilmente podría desencadenar una crisis como la que vivió el país en el año 2021 con el llamado «estallido social».

A juicio de los demandantes, la directiva censurada implica la desatención y, además, la modificación de lo dispuesto en artículo 250 de la Constitución Política de Colombia, el cual regula y limita las funciones de la Fiscalía General de la Nación.

PALOMA VALENCIA LASERNA, adicionalmente, reseñó las graves afectaciones derivadas del mal llamado «paro nacional» ocurrido en 2021. Argumentó, acorde a ello, que con la Directiva 0001 de 10 de septiembre de 2024 la Fiscalía General de la Nación «no solo asumió una postura política para cumplir con una promesa de campaña del Presidente como era liberar a los integrantes de la primera línea», sino además dio vía libre para que los manifestantes puedan, no

solo actuar libremente, sino también delinquir deliberadamente, escudados en el derecho a la protesta, con todas las garantías para no ser investigados ni condenados.

Se refirió a los fines del Estado consagrados en el artículo 2 de la Constitución Política y aseveró que el señalado acto administrativo de la Fiscalía pone en riesgo inminente los principios y derechos de la ciudadanía ante conductas delictuales o afectaciones que se deriven de la protesta social y que constituyan delitos a la luz del ordenamiento jurídico vigente, por cuanto reduce el rango de acción de los fiscales.

Por este motivo, acudieron a la acción de tutela con el propósito de que se amparen los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia «*de los colombianos*». Además, piden que se ordene la suspensión de la Directiva 0001 del 10 de septiembre de 2024, en tanto se surte el proceso respectivo de nulidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

TRÁMITE DE LA ACCIÓN

Por auto del 23 de septiembre de 2024, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá avocó conocimiento de la acción de tutela y corrió traslado a la accionada. En auto del 25 de septiembre siguiente aceptó la acumulación de la acción de tutela instaurada por MIGUEL URIBE TURBAY.

A través de su vicesfiscal, la Fiscalía General de la Nación solicitó declarar improcedente la petición de amparo ante el incumplimiento de los numerales 1, 3 y 5 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991. Precisó que los demandantes cuentan con la posibilidad de acudir a los mecanismos idóneos consagrados en la Ley 1437 de 2011¹ para debatir las determinaciones adoptadas y solicitar medidas cautelares. Adicionalmente, señaló que, luego de haber examinado la Directiva 0001 de 2024, no se evidencia que aborde casos concretos de personas determinadas o determinables, de los que puedan derivarse acciones u omisiones que limiten de manera clara y directa sus derechos fundamentales.

EL FALLO IMPUGNADO

Por medio de sentencia del 3 de octubre de 2024, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá declaró improcedente la acción de tutela, pues no encontró acreditado el requisito de subsidiariedad. Consideró, en esencia, que los accionantes no han acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para demandar a través del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad el acto administrativo que hoy cuestionan. De otro lado, el Tribunal también estableció que no se acreditó la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable que requiera la intervención inmediata del juez de tutela.

¹ «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo».

LA IMPUGNACIÓN

Los accionantes impugnaron el fallo de instancia. Insistieron en que la demanda cumple con los requisitos generales y específicos para su procedencia de manera transitoria, pues, bajo su óptica, se trata del único mecanismo idóneo y eficaz para la salvaguardada de los derechos fundamentales denunciados. Pidieron que se revoque la decisión recurrida.

CONSIDERACIONES

De conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para resolver la impugnación presentada en contra de la sentencia de tutela que emitió la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 3 de octubre de 2024.

PALOMA VALENCIA LASERNA y MIGUEL URIBE TURBAY acudieron a la acción de tutela con el propósito de que se amparen los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia «de los colombianos» y que, en consecuencia, se ordene la suspensión transitoria de la Directiva 0001 del 10 de septiembre de 2024, a través de la cual la Fiscal General de la Nación «reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica». En primera instancia, se declaró improcedente el amparo reclamado, pues no se encontró cumplido el requisito de subsidiariedad.

Pese a ello, a través de su impugnación los accionantes insisten en que el juez de tutela sí es formalmente competente para examinar su petición de amparo, en tanto se trata del «único mecanismo idóneo y eficaz para salvaguardar los derechos fundamentales en riesgo». Debido al alcance de este argumento, la Sala indagará si en este caso se cumplen los requisitos de procedibilidad formal de la acción de tutela. Tan solo de ser así, entrará a determinar si la Fiscal General de la Nación desconoció los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia «de los colombianos» con la expedición de la Directiva 0001 del 10 de septiembre de 2024.

El artículo 86 de la Constitución establece que a través de la acción de tutela todas las personas pueden reclamar, en todo momento y en todo lugar, a través de un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos fundamentales. De igual modo, la Constitución establece que este mecanismo de protección es subsidiario, por lo que solo procede «cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que [...] se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable» (C. Pol., art. 86)².

En el caso de las acciones de tutela contra actos administrativos de carácter general o impersonal la Corte Constitucional ha reconocido que estas deben ser declaradas

² Este es, además, uno de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales (CC C-590/05).

improcedentes, pues en Colombia «están previstos otros medios de verificación de constitucionalidad y de legalidad que permiten el examen de esta clase de actuaciones, entre ellos los establecidos en los artículos 135 y 137 de la Ley 1437 de 2011, dispuestos como herramientas procesales aptas para acusar los actos administrativos de carácter general por vulneración de normas de superior jerarquía» (CC C-132/18).

En cualquier caso, ello no ha sido obstáculo para que el precedente constitucional reconozca que excepcionalmente es posible acudir a la acción de tutela para cuestionar actos administrativos³, incluso si estos son de carácter general y abstracto. Particularmente, en la Sentencia C-132 de 2018 la Corte Constitucional que este tipo de reclamos han sido considerados procedentes cuando

(i) la persona afectada carece de medios ordinarios para procurar la defensa de sus derechos fundamentales, dado que no tiene legitimación para cuestionar esa clase de decisiones de la administración, o el asunto objeto de debate es de naturaleza constitucional; y cuando (ii) la

³ En la Sentencia SU-355 de 2015 la Corte Constitucional sostuvo lo siguiente acerca de esta cuestión: «El juez de tutela tiene la obligación de calificar, en cada caso particular, la idoneidad de los medios judiciales para enfrentar la violación de derechos fundamentales cuando ella tenga por causa la adopción o aplicación de actos administrativos. Para el efecto, deberá tener en cuenta los cambios que recientemente y según lo dejó dicho esta providencia, fueron incorporados en la Ley 1437 de 2011. Sólo después de ese análisis podrá establecer la procedencia transitoria o definitiva de la acción de tutela, teniendo como único norte la efectiva vigencia de las normas de derecho fundamental. || En consecuencia, no obstante los importantes cambios legislativos que en materia de medidas cautelares introdujo la Ley 1437 de 2011 y en particular en lo que se refiere a la denominada suspensión provisional, la acción de tutela podría proceder, entre otros eventos, (i) cuando la aplicación de las normas del CPACA no proporcione una protección oportuna de los derechos fundamentales o (ii) cuando el contenido o interpretación de las disposiciones de dicho Código no provean un amparo integral de tales derechos».

aplicación del acto administrativo general amenace o vulnere los derechos fundamentales de una persona. Además, ha precisado que la acción de tutela es procedente contra las determinaciones de orden general en el evento que éstas causen daños a los derechos fundamentales de las personas y que devengan en perjuicios irremediables (CC C-132/18).

Adicionalmente, en esa providencia la Corte Constitucional recordó que en su precedente se ha reconocido la procedencia de este tipo de acciones de tutela cuando **«la pretensión no considera el acto cuestionado en abstracto, sino que se orienta a enervar sus eventuales efectos lesivos de derechos fundamentales en un caso concreto»** (CC T-1073/2017). Por ende, «la tutela sí procede excepcionalmente contra actos administrativos de carácter general, cuando su interposición buscar evitar que se vulneren los derechos fundamentales de un sujeto específico» (CC T-576/2014). De ahí que en la Sentencia T-049 de 2008 la Corte Constitucional hubiese examinado la prosperidad material del amparo reclamado en un caso similar⁴ al que ocupa la atención de la Sala, luego de evidenciar que con lo pedido se buscaba «la protección de derechos fundamentales a un grupo individualizado de personas».

⁴ En esa ocasión, los accionantes buscaron que se inaplicaran las resoluciones 0387 de 2007 y 3398 de 2006 del fiscal general de la nación y el Decreto 315 de 2007 del Ministro del Interior y de Justicia, por cuanto con ellos se limitaba «la posibilidad de ejercer de manera eficiente y adecuada sus derechos a la verdad, justicia y reparación» en el curso de las diligencias de versión libre que se adelantaron y se continuaban recibiendo en el marco de procesos adelantados según las reglas de la Ley 975 de 2005.

Con base en estos parámetros, esta Corte no encuentra que las peticiones de amparo presentadas por PALOMA VALENCIA LASERNA y MIGUEL URIBE TURBAY cumplan el requisito de subsidiariedad. Particularmente, la Sala no encuentra que el medio de control al que puedan acudir los accionantes carezca de idoneidad o eficacia o que se hubiese acreditado la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable. Para esta Corporación, dentro del expediente de tutela no se encuentran elementos que permitan concluir que los peticionarios carecen de la legitimación necesaria para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o que la cuestión que plantean sea estrictamente constitucional.

Adicionalmente, la Corte no advierte que con su reclamo los actores hubiesen probado la existencia de una amenaza o vulneración para una persona o para un grupo determinado de personas. En contraste con el precedente al que se aludió previamente, las pretensiones que contiene la acción de tutela presentada por PALOMA VALENCIA LASERNA y MIGUEL URIBE TURBAY persiguen cuestionar las consecuencias que en abstracto podría acarrear para «los colombianos» el acto administrativo expedido por la Fiscal General de la Nación, pues no se orientan a enervar sus posible efectos nocivos en un caso concreto.

Por este motivo, lo decidido en este caso no es óbice para que si un ciudadano considera que con la aplicación de la directiva censurada se están desconociendo de manera

individual⁵ sus derechos fundamentales, pueda acudir a la acción de tutela ante la posible falta de idoneidad o eficacia de los medios ordinarios de defensa o la eventual ocurrencia de un perjuicio irremediable. De igual modo, pese a que no están superados los requisitos que habilitan un examen material del caso, la Corte considera imprescindible realizar una serie de precisiones sobre la aplicación de la Directiva 0001 del 10 de septiembre de 2024 por parte de la Fiscalía General de la Nación.

Particularmente, esta Corporación encuentra necesario recordar que la expedición de ese acto administrativo no tiene la potencialidad de modificar lo que establece la Constitución y la ley en relación con el ejercicio de la acción penal por parte de la Fiscalía. Según lo establece el artículo 250 de la Carta Política, ese organismo está **obligado** a

*a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. **No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la***

⁵ En la Sentencia T-049 de 2008, a la que se hizo referencia previamente, la Corte Constitucional reiteró que «la acción de tutela no procede a favor de grupos indeterminados de personas, esto es, de una pluralidad de individuos que no se encuentran identificados o individualizados en el proceso». Además, precisó que «si se trata de proteger los derechos de “las víctimas del conflicto armado” que no se encuentran determinadas, tal es el caso de los derechos de la sociedad a conocer la verdad de lo ocurrido o el derecho de la comunidad a guardar la memoria histórica de un pueblo, la acción procedente podría ser la acción popular o las acciones contencioso administrativas que discutan la validez del acto administrativo general, pues la naturaleza del derecho se torna en difuso y no se materializa o individualiza en personas determinadas o determinables».

aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías (negrillas de la Corte).

Por consiguiente, para esta Corporación es claro que con respecto al ejercicio, suspensión, interrupción o renuncia a la acción penal existe reserva de ley y que un acto administrativo emitido por la Fiscal General de la Nación no modifica las reglas que establece tanto el Código Penal como el Código de Procedimiento Penal en relación con cada uno de los temas que aborda la Directiva 0001 del 10 de septiembre de 2024. Su aplicación, por lo tanto, no puede ir en contravía de la legislación que existe en la materia, así como del precedente que en relación con cada uno de estos aspectos ha establecido esta Corporación como máximo tribunal de la Jurisdicción Ordinaria.

En suma, sin perjuicio de estas precisiones, la Sala confirmará la sentencia de tutela de primera instancia, que declaró improcedente la acción de tutela, al no encontrarse acreditado el requisito de subsidiariedad,

Por lo expuesto, la Sala Segunda de Decisión de Tutelas de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia emitida el 3 de octubre de 2024 por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Bogotá, que declaró improcedente la tutela interpuesta por PALOMA VALENCIA LASERNA y MIGUEL URIBE TURBAY contra la Fiscal General de la Nación.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta providencia de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase


GERARDO BARBOSA CASTILLO
Magistrado


HUGO QUINTERO BERNATE

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en artículo 103 del Código General del Proceso y el artículo 7 de la ley 527 de 1999

Código de verificación: D27902FC690A6C5863F74C8EF1B8250F59CCC8451BC993F281629EE88FD6DB48

Documento generado en 2024-11-20