Sentencia C-013/04

FISCAL GENERAL DE LA NACION-Función especial de asunción directa de investigaciones y procesos/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Funciones especiales del Fiscal General de la Nación

Referencia: expediente D-4633

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3º (parcial) del Acto Legislativo 03 de 2002

Actor: Ernesto Rey Cantor

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D. C., veinte (20) de enero de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Clara Inés Vargas Hernández – quien la preside -, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Ernesto Rey Cantor demandó la inexequibilidad del artículo 3º (parcial) del Acto Legislativo 03 de 2002 por considerar que en la adopción del mismo se quebrantaron los artículos de la Carta Política que señalan el trámite legislativo al que deben someterse las reformas a la Constitución.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe la norma acusada y se subrayan y resaltan los apartes que se consideras inexequibles.

Acto Legislativo 03 de 2002

por el cual se reforma la Constitución Nacional

Artículo 3°. El artículo 251 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 251. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:

(…)

3. Asumir directamente las investigaciones y procesos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren, lo mismo que asignar y desplazar libremente a sus servidores en las

investigaciones y procesos. Igualmente, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley.

III. LA DEMANDA

El demandante sostiene que los apartes resaltados del artículo 3º del Acto Legislativo 03 de 2002, en cuanto modificaron el artículo 251 de la Carta Fundamental, son inconstitucionales por cuanto fueron introducidos en el trámite de la segunda vuelta de la reforma constitucional, sin que hubieran sido presentados en el trámite de la primera vuelta, en ninguno de los debates de las comisiones o las plenarias.

El demandante hace un recuento de las Gacetas del Congreso en las que se publicó el trámite de aprobación del artículo acusado para advertir, luego de referenciar su contenido, que el texto de las expresiones acusadas fue insertado durante la segunda vuelta, no en la primera, con lo cual se vulneran los artículos 375 y 157 de la Carta que prohíben dicho comportamiento.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Fiscalía General de la Nación

En representación de la Fiscalía intervino el señor Fiscal General de la Nación, doctor Luis Camilo Osorio Isaza, para solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad de una parte de la norma acusada y el retiro de la otra.

Manifiesta que respecto de la expresión “asumir directamente las investigaciones…etc”, ya existe pronunciamiento de dicha dependencia, en el proceso D-4489, por lo que en esta oportunidad se limita a reiterar las apreciaciones hechas en dicho expediente relativas a que en el trámite de adopción de dicha expresión no se quebrantaron las normas constitucionales aducidas por el actor, ya que el contenido de aquella se refiere a la estructura jurídico administrativa de la Fiscalía General de la Nación, “y los retoques que a la misma se dio en la segunda vuelta para nada muda la sustancia de dicha institución, pues consignar el poder de desplazamiento y asunción en la investigación penal por parte de tan algo funcionario, es una consecuencia lógica de dicha organización, ya que los fiscales administran justicia por delegación del máximo representante de dicho ente, quien puede reasumir dichas funciones en cualquier momento. Con lo cual nada extraño y determinante se dijo al respecto que haga pensar un cambio esencial que contradiga el artículo 375 superior, como lo pretende hacer ver el actor”.

No obstante, la Fiscalía reconoce que la expresión “sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados” debe declararse inexequible por cuanto desde la exposición de motivos hasta la culminación de la primera vuelta “nunca se tocó dicho tema, por el contrario en los debates primigenios se reiteró la importancia de la dependencia de los fiscales delegados con su máxima autoridad (principio de subordinación), como forma de cristalizar la unidad de gestión y jerarquía en la estructura funcional del organismo acusador”.

2. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

En representación del ministerio de la referencia intervino en el proceso Ana Lucía Gutiérrez Guingue para solicitar a la Corte declarar exequibles las expresiones acusadas.

Luego de efectuar el análisis de las publicaciones contenidas en las Gacetas del Congreso, el Ministerio arriba a la conclusión de que los textos aprobados en las diferentes etapas legislativas de los preceptos objeto de acusación fueron incluidos en el texto del proyecto de Acto Legislativo presentado por el Gobierno Nacional y fueron objeto de estudio, discusión, modificación y votación en los cuatro debates que integraron la primera vuelta, siendo aprobado en todos ellos.

Agrega que la Constitución, en sus artículos 160 y 154 permite que las Cámaras introduzcan modificaciones a los textos sometidos a su consideración, siempre que las mismas no sean esenciales a la identidad del proyecto, y que tal fue lo ocurrido en el caso del artículo 3º del Acto Legislativo 03 de 2002.

En el mismo sentido, afirma que el requisito constitucional (art. 375 C.P.), consiste en que lo aprobado en primera vuelta es lo único que puede debatirse en la segunda, fue respetado durante el trámite del proyecto de Acto Legislativo de la referencia.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

De conformidad con lo dispuesto en los artículo 242-2, y 278-5 de la Constitución Política y una vez aceptado el impedimento formulado por el señor Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, el viceprocurador general, Carlos Arturo Gómez Pavajeau, encargado de las funciones del Despacho, presentó a esta Corporación su concepto sobre la demanda.

Sobre el particular, el Ministerio Público reitera la posición asumida en el expediente D-4489, tramitado ante esta misma Corporación, en donde por razones similares a las advertidas por el demandante de la referencia, la Procuraduría solicitó la declaratoria de exequibilidad de las expresiones acusadas.

En este sentido, el Viceprocurador señala que de las Gacetas del Congreso en las que aparece publicado el trámite al proyecto de reforma constitucional que culminó con el Acto Legislativo 03 de 2002, dan cuenta de que a pesar de haberse introducido en la segunda vuelta, la materia de que tratan las expresiones acusadas se encuentra inmersa en una temática más amplia, analizada a lo largo de los seis debates parlamentarios restantes y que tiene que ver con la estructura de la Fiscalía General.

Dice que las modificaciones introducidas a la norma son de la esencia de la temática discutida y que por ello, atendiendo a las previsiones del artículo 160 de la Carta, las Cámaras podían introducirlas.

En conclusión, el Ministerio Público asevera que la modificación efectuada por el Senado no constituye un artículo nuevo, es decir, no debatido en la Cámara de Representantes, porque la materia de que trata estuvo presente en el texto desde las primeras ponencias.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corte es competente para resolver sobre la constitucionalidad del artículo demandado, ya que éste hace parte de un acto modificatorio de la Constitución.

2. Cosa Juzgada Constitucional

Mediante Sentencia C-1092/03 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), la Corte Constitucional decidió "declarar EXEQUIBLE el numeral 3 del artículo 251 de la Constitución Política por la cargo analizado en la parte motiva de esta providencia -artículo 3 del Acto Legislativo 03 de 2002".

Las razones aducidas por la Corte para declarar ajustado a la Carta el procedimiento de adopción del numeral acusado fueron, entre otras, las siguientes:

El artículo 251 constitucional aprobado a través del Acto Legislativo 03 de 2002, se ocupa de señalar las funciones especiales a cargo del Fiscal General de la Nación. El numeral del que hacen parte las expresiones acusadas por el demandante, prevé el alcance de los principios de jerarquía y unidad de gestión incluidos en la reforma, con base en los cuales se le faculta al Fiscal General para "[A]sumir directamente las investigaciones y procesos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren, lo mismo que asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos. Igualmente, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley."

Tal como se advirtiera en el recuento del trámite legislativo, las expresiones del numeral en comento censuradas por el actor fueron incluidas en el primer debate de la segunda vuelta en la Comisión Primera del Senado de la República. Así mismo, cabe señalar que desde la misma presentación del proyecto se planteó cómo en derecho comparado existen sistemas penales con mayor o menor grado de profundización del principio de jerarquía en las Fiscalías respectivas o en las instituciones funcionalmente equivalentes.

De esta manera, ya se podía prever desde el inicio que como resultado del trámite que surtiera la reforma en el Congreso, se habría de adoptar una decisión definitiva en torno a la tensión que se genera entre el principio de jerarquía que se proponía y la autonomía de los fiscales. Se observa entonces que es connatural a la discusión sobre el principio de jerarquía la definición de los contornos y límites que lo rigen, o el mayor o menor grado de su aplicación, respecto de lo cual las expresiones acusadas fijaron pautas concretas, cuya conveniencia no corresponde evaluar a la Corte.

En estas circunstancias, las modificaciones que se hicieron al texto de la disposición acusada, no son en modo alguno esenciales pues derivaron de una discusión que estuvo siempre presente desde el mismo momento en que se puso en consideración del Congreso de la República la enmienda y en desarrollo de la cual, respecto del principio de jerarquía, se plantearon tesis que van desde su más amplia profundización hasta proposiciones que pedían su eliminación.

De manera que la modificación sustancial habría tenido lugar de optarse en el séptimo debate por un modelo funcional de la Fiscalía General de la Nación sustancialmente distinto y no considerado en el debate del proyecto en la primera vuelta, lo cual no ocurrió con las expresiones añadidas objeto de censura en la demanda, mediante las cuales se escogió una fórmula consistente en conservar el principio de jerarquía y la autonomía de los fiscales en su condición de funcionarios judiciales y en atención a la función judicial que desempeñan, en los términos y condiciones que fije la ley.

En efecto, de la síntesis que en el séptimo debate hiciera el Honorable Senador Darío Martínez Betancourt ante la Comisión Primera del Senado de la República en sesión del día 22 de noviembre de 2002, documentada en el Acta 16 publicada en la Gaceta del Congreso No. 109 del 11 de marzo de 2003, se advierte que el tema del alcance del principio de jerarquía en la Fiscalía General de la Nación fue materia de discusión desde el inicio del trámite y en desarrollo de éste siempre se procuró definir cuál sería su contenido. Sobre el particular se observa que en la primera vuelta también se consideraron proposiciones que optaban por la eliminación del principio. En la mencionada intervención se expresó:

"En la ponencia de primera vuelta yo defendí y defiendo el sistema acusatorio, no voy a repetir el discurso, pero me opuse rotundamente y me vuelvo a oponer a una de las funciones especiales del Fiscal General de la Nación, que consagra la unidad de gestión y jerarquía por horrorosas, por antidemocráticas, por dictatoriales, porque acaban con la autonomía de los fiscales.

Las autoridades judiciales y sigue siendo la fiscalía parte de la rama jurisdiccional, enseña la Carta fundamental, solo deben estar sometidas a la constitución y a la ley Senador Gaviria y usted lo sabe más que nosotros . No a las órdenes del Fiscal General de la Nación. No a las instrucciones del Fiscal General de la Nación, no a los mandatos del Fiscal General de la Nación, no a las instrucciones del Fiscal General de la Nación.

Yo le acepto esa unidad de gestión y de jerarquía en la parte administrativa, pero no en la parte judicial. La ley estatutaria en el artículo 5º de la Ley Estatutaria de la administración de justicia, dice, ningún superior jerárquico en el orden administrativo jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias. (…)"

Dado lo anterior, las expresiones acusadas son, en criterio de la Corte, el resultado de la consideración y amplio debate de las posiciones conceptuales expuestas en el trámite del Acto Legislativo en torno del principio de jerarquía y unidad de gestión y no una modificación sustancial de la institución jurídica aprobada en la primera vuelta o periodo.

En particular, en lo que toca con la expresión "sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley", la Corte advierte que a través de ella se reafirmaron las consecuencias derivadas de la decisión de mantener a la Fiscalía General de la Nación como un órgano que hace parte de la rama judicial del poder público (C.P. arts. 116 –aprobado por el artículo 1 del Acto Legislativo 03 de 2002- y 249), lo que en sí mismo comporta que los fiscales, en su calidad de funcionarios judiciales y en ejercicio de las funciones judiciales que desempeñan, se sometan a los principios de autonomía e independencia predicables de la función judicial, de acuerdo con los artículos 228 y 230 de la

Constitución Política y al artículo 5 de la Ley 270 de 1996, lo que no implica necesariamente una contradicción con el principio de jerarquía1 sino más bien un precisión sobre su proyección y alcance.

De manera que, de acuerdo con lo dispuesto por el precepto superior acusado, será el legislador quien defina el alcance de los conceptos de autonomía y jerarquía, dentro de los lineamientos del nuevo sistema adoptado. Así, la referencia a la autonomía no constituye un cambio esencial del principio de jerarquía sino una delimitación de sus alcances respecto de un objeto específico, que se sujeta a los límites previstos en la propia Constitución Política, a los que se ha hecho referencia y a "los términos y condiciones que fije la ley".

De acuerdo con las consideraciones expuestas, el cargo planteado por el actor contra la norma acusada no puede prosperar y, en consecuencia, se declarará la exequiblidad del numeral 3 del artículo 251 constitucional."

Atendiendo a las razones de la Corte para declarar exequible el numeral acusado, así como a los cargos de la demanda de la referencia, esta Corporación considera que sobre el numeral demandado recayeron los efectos de la cosa juzgada constitucional, razón por la cual se estará a lo resuelto en la Sentencia C-1092 de 2003 en relación con el punto.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E

En cuanto al numeral demandado, ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia 1092 de 2003 que decidió "declarar EXEQUIBLE el numeral 3 del artículo 251 de la Constitución Política por la cargo analizado en la parte motiva de esta providencia – artículo 3 del Acto Legislativo 03 de 2002".

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET

ÁLVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

Aclaración de voto a la Sentencia C-013/04

REF.: Expediente D – 4633

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3° (parcial) del Acto Legislativo 03 de 2002.

Magistrado Ponente:

MARCO GERARDO MONROY CABRA.

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, procedo a aclarar mi voto en relación con el artículo 3° (parcial) del Acto Legislativo No. 03 de 2002., por las mismas razones que expuse en el salvamento atinente a la sentencia C-1092 de 2003, los argumentos allí expuestos también son aplicables en esta oportunidad y a ellos me remito.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Cfr. Sentencia C-1643 de 2000