

Sentencia C-059/93

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Ininterrupción

Una interrupción del servicio que presta la justicia significaría, de un lado, que las personas carecerían del derecho al acceso a la administración de justicia (art. 229), violándose así el derecho al debido proceso (art. 29); de otro lado ello implicaría una lesión al interés general (art. 1°), porque la sociedad carecería del aparato para investigar y procesar los delitos y demás conflictos judiciales.

FISCALIA GENERAL DE LA NACION/COMPETENCIA

El Decreto no creó una competencia nueva para un órgano que carecía de ella, sino que simplemente extendió transitoriamente una competencia adicional a una agencia del Estado que ya tenía tal atribución pero para otra suerte de delitos. En cuanto a la función, es preciso constatar que por “investigar y acusar” debe entenderse el conjunto de las actuaciones judiciales que se realizan desde el inicio del proceso penal hasta la calificación del mérito del sumario, inclusive. Se encuentra proporcional el hecho de atribuir funciones de investigación judicial a los jueces penales o promiscuos municipales en aquellos sitios donde no existan fiscales.

ESTADOS DE EXCEPCION-Facultades

El gobierno puede, durante los Estados de Conmoción Interior, dictar normas con fuerza de ley, que pueden temporalmente suspender las leyes. Los organismos y las funciones de investigación y juzgamiento pueden ser ciertamente de una mayor limitación durante los estados de excepción constitucional, pero su núcleo esencial -lo “básico”- no puede ser desnaturalizado. Se trata de encontrar un punto medio de equilibrio que haga compatibles las mayores expresiones del ius puniendi del Estado por razones de conservación del orden público, ancladas en el interés general, de un lado, con el mínimo de derechos intocables de las personas, fundamentalmente relativos al debido proceso, basados en el interés particular, de otro lado.

NORMAS TRANSITORIAS-Objeto/NORMAS TRANSITORIAS-Incompatibilidad

Cuando una constitución establece un régimen de transición en disposiciones transitorias y un régimen permanente en disposiciones ordinarias, y en un momento dado resultaren incompatibles dichas normas, el intérprete en principio debe aplicar preferentemente las primeras. Una cosa es el régimen de transición, necesario para evitar los traumatismos propios del cambio hacia el sistema acusatorio, y otra cosa es el régimen ordinario. Ambos sistemas son compatibles porque el uno se extingue en la medida en que surja el otro.

CONFLICTO DE NORMAS CONSTITUCIONALES/FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Función acusatoria/INTERES GENERAL/DEBIDO PROCESO-Prevalencia

Se soluciona el conflicto de normas mediante un análisis razonable que puede llegar a hacer compatibles ambas disposiciones, mediante la aplicación preferente de la norma que encarne un mayor contenido axiológico y que, al mismo tiempo, no sacrifique el núcleo esencial de la otra disposición. Debe aplicarse de manera preferente el artículo 228 de la Carta, por los altos valores que envuelve -el debido proceso y el interés general-, y porque ello implica aceptar que el artículo 252 no sufre menoscabo en su núcleo esencial, aunque ciertamente es limitado en sus contornos de una manera razonable.

REF: Expediente N° RE-020

Revisión de constitucionalidad del Decreto N° 1941 del 30 de noviembre de 1992, “Por el cual se otorga competencia a los jueces penales”

Magistrado Sustanciador:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santafé de Bogotá, febrero veintitres (23) de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Corte Constitucional de la República de Colombia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de constitucionalidad del Decreto N° 1941 del 30 de noviembre de 1992, dictado por el Gobierno Nacional con base en las facultades conferidas por la Constitución durante el Estado de Conmoción Interior declarado mediante el Decreto 1793 de 1992.

I.ANTECEDENTES

Mediante el Decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992 el Gobierno declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional.

En ejercicio de las facultades que tal declaratoria le confería, el Presidente de la República, con la firma de sus ministros, expidió el Decreto N° 1941 del 30 de noviembre de 1992, “Por el cual se otorga competencia a los jueces penales”.

1. De la norma objeto de revisión

El Decreto N° 1941 del 30 de noviembre de 1992 tiene el siguiente texto:

DECRETO NUMERO 1941 DEL 30 NOVIEMBRE DE 1992

Por el cual se otorga competencia a los jueces penales.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, en desarrollo del Decreto 1793 de 1992, y

CONSIDERANDO

Que mediante el Decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992 se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional por el término de noventa (90) días calendario, fundado, entre otras, en la siguiente consideración:

“Que en las últimas semanas la situación del orden público en el país, que venía perturbada de tiempo atrás, se ha agravado significativamente en razón de las acciones terroristas, de las acciones guerrilleras y de la delincuencia organizada.”

Que un elemento que puede contribuir al agravamiento de la situación de orden público es la falta de investigación inmediata de las conductas delictivas, en especial de aquellas de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional.

Que por la actual imposibilidad de organizar unidades de fiscalía en todo el territorio nacional se presenta un retardo en las investigaciones de las conductas delictivas referidas, lo cual puede generar una situación de impunidad perturbadora del orden público.

Que es necesario otorgar competencia a los Jueces Penales o Promiscuos Municipales para asumir transitoriamente el conocimiento de los mencionados delitos que sean de competencia de la Fiscalía General de la Nación donde no existan Unidades de Fiscalía.

D E C R E T A:

ARTICULO 1º Tratándose de los delitos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional, cuando en el sitio donde se cometa un hecho punible no exista Fiscal que avoque inmediatamente la investigación, lo hará el juez Penal o Promiscuo Municipal del lugar, quien deberá remitir inmediatamente a la Unidad de Fiscalía competente el aviso de iniciación.

ARTICULO 2º El Juez avocará el conocimiento, ordenará o practicará las pruebas que considere pertinentes, indagará al imputado y remitirá las diligencias inmediatamente a la Unidad de Fiscalía para resolver la situación jurídica y continuar con la investigación sin perjuicio de que se pueda comisionar para ello a un Juez Penal.

PARAGRAFO: Si no fuere posible poner a disposición de la Unidad de Fiscalía más próxima, las diligencias respectivas y siempre y cuando fuere necesario, el Juez le resolverá la situación jurídica del imputado.

ARTICULO 3º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su promulgación, suspende las demás disposiciones que le sean contrarias y su vigencia se extenderá por el tiempo de conmoción interior, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional la prorrogue, de acuerdo con lo previsto en el inciso tercero del artículo 213 de la Constitución Política.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santa Fé de Bogotá, D.C., a los 30 Noviembre de 1992 (siguen firmas).

2. De la intervención institucional y ciudadana

2.1. Escrito de la Fiscalía General de la Nación

El Señor Fiscal General de la Nación, doctor Gustavo de Greiff Restrepo, presentó escrito dirigido al proceso de la referencia con el fin de defender la constitucionalidad de las normas objeto de revisión.

El Fiscal afirma que desde el punto de vista formal y material, el Decreto 1941 de 1992 es conforme con la Constitución, con base en las siguientes razones:

De acuerdo a lo señalado en el artículo 15 del Decreto 2699 de 1991, las funciones de la Fiscalía se realizan a través de unidades, a nivel nacional, regional y seccional y aquellos casos en que se destaquen Fiscales Especiales para casos particulares.

Mediante Resolución 000014 de 23 de junio de 1992... se estableció la estructura orgánica de la entidad...

Por el momento no ha sido posible ampliar el número de las Unidades Regionales, ni extender el radio de acción de las existentes a todos los rincones del país. Ello se explica no solo por limitaciones de orden presupuestal, sino de orden humano y técnico.

Esta circunstancia, como se expone en el Decreto 1941, puede generar una situación de impunidad perturbadora del orden público, precisamente por la modalidad específica de delincuencia, asociada a los hechos punibles de competencia de los Jueces Regionales y el Tribunal Nacional.

En cuanto a la competencia, el Fiscal General afirma que en el presente caso se trata de una

extensión de la competencia de los jueces promiscuos y penales municipales, los cuales ya vienen adelantando funciones de investigación e instrucción.

2.2. Escritos extemporáneos

El Señor Ministro de Justicia, doctor Andrés González Díaz, y el ciudadano Pedro Pablo Camargo presentaron en la Secretaría General de la Corte Constitucional sendos escritos en forma extemporánea, razón por la cual no son de recibo por parte de esta Corporación.

3. Del concepto del Procurador General de la Nación

La vista fiscal, mediante Oficio N° 148 del 25 de enero de 1993, solicitó a la Corte Constitucional en su concepto de rigor declarar CONSTITUCIONAL la norma revisada, con fundamento en el siguiente argumento:

En conclusión, la asignación provisional de competencia investigativa, por delitos de que conocen los Jueces Regionales y el Tribunal Nacional, a los Jueces Penales Municipales y Promiscuos de aquellos lugares donde no se cuente con la presencia de un Fiscal, no es inconstitucional porque dichas autoridades constitucionalmente están habilitadas transitoriamente para continuar ejerciendo la facultad de investigar, calificar y juzgar en los procesos penales, mientras se implementa el sistema acusatorio a ese nivel.

El Procurador fundamenta su concepto en el artículo 27 transitorio de la Constitución, el cual es desarrollado legislativamente por el artículo 14 transitorio del código de procedimiento penal. Este par de artículos de vigencia temporal priman, a juicio de la vista fiscal, sobre los artículos 250 y 252 de la Carta, que son permanentes.

Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II- FUNDAMENTO JURIDICO

A. Competencia

Es competente la Corte Constitucional para conocer de la revisión del Decreto 1941 de 1992, de conformidad con el artículo 241 de la Carta, que dice:

A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

... 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

Y el Decreto 1941 fue ciertamente dictado “en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1793 de 1992”. La primera de dichas normas consagra constitucionalmente el Estado de Conmoción Interior y la segunda fué el Decreto que declaró tal Estado.

El artículo 214 numeral 6° reitera la competencia de la Corte en el negocio de la referencia.

B. Requisitos de forma

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución durante los estados de excepción constitucional deben reunir tres requisitos de forma, de conformidad con los artículos 213 y 214 de la Carta, que dicen:

ARTICULO 213.- En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el presidente de la república, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de conmoción interior, en toda la república o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo favorable del senado de la república.

Mediante tal declaración, el gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos...

ARTICULO 214.- Los estados de excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:

1. Los decretos legislativos llevarán la firma del presidente de la república y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica

con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción...

La norma que nos ocupa reúne a satisfacción los requerimientos formales, como se demuestra a continuación, razón por la cual la Corte encuentra que desde el punto de vista formal el Decreto 1941 de 1992 es conforme con la Constitución:

a) Firmas: el Decreto 1812 de 1992 está firmado por el señor Presidente de la República, por once Ministros titulares y por dos Viceministros y el Director del Departamento Nacional de Planeación, estos últimos encargados de las funciones de los Despachos de tres ministerios.

b) Tiempo: El Decreto 1812 fué expedido el día 30 de noviembre de 1992, esto es, 22 días después de haberse proferido el Decreto 1793 de 1992, que declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, de suerte que desde el punto de vista temporal el Decreto objeto de revisión fué lógicamente expedido dentro del término de los noventa días que establece la Carta.

c) Conexidad: el Decreto objeto de revisión debe guardar una doble relación de causalidad entre las causas que generaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior y su finalidad y entre las causas de su expedición y la materia regulada.

En cuanto a lo primero, en el Decreto 1793 de 1992 se declaró el Estado de Conmoción Interior porque, entre otras razones, “en las últimas semanas la situación de orden público en el país, que venía perturbada de tiempo atrás, se ha agravado significativamente en razón de las acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada”.

Ahora bien, respecto de las acciones terroristas, el Decreto 1941 afirma que “un elemento que puede contribuir al agravamiento de la situación de orden público es la falta de investigación inmediata de las conductas delictivas, en especial de aquellas de competencia de los jueces regionales y del tribunal Nacional... Que por la actual imposibilidad de organizar unidades de fiscalía en todo el territorio nacional se presenta un retardo en las investigaciones de las conductas delictivas referidas, lo cual puede generar una situación de impunidad perturbadora del orden público...”

Por lo anterior la Corte Constitucional estima que existe conexidad entre los Decretos 1793 y

1941 de 1992, pues este último está destinado exclusivamente a “conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos” (art. 213 CP), lo cual motivó la expedición del primero de ellos. En otras palabras, la materia del Decreto 1941 guarda “relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción” (art. 214.1 CP).

En consecuencia, desde el punto de vista de la forma, la Corte encuentra ajustado a la Carta Política el Decreto objeto de revisión.

C. Análisis de fondo

Luego de ocuparse de la competencia y de los requisitos de forma, entra la Corte a ocuparse del estudio de fondo.

1. De la eficacia y cohabitación de los derechos en el Estado social de derecho

1.1. Noción general

El artículo 1° de la Constitución definió a Colombia como un Estado social de derecho. Tal definición implica que al tradicional Estado formal de derecho se le agregó un componente ontológico de contenido material: lo social. Ello implica entonces la consagración de un Estado humanista, en el que lo importante son los valores que apunten a la realización de la dignidad humana.

Tal filosofía humanista es reiterada por el artículo 2° de la Carta, que consagra los fines esenciales del Estado, entre los que se destacan, para el negocio que nos ocupa, la garantía de la efectividad de los derechos -interés particular-, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado -en nombre del interés general-.

Así las cosas, lo importante es que los derechos humanos no se queden meramente escritos sino que se traduzcan efectivamente en la realidad.

Ahora bien, en frecuentes ocasiones la gran dinámica de la realidad presenta situaciones en las que entran en conflictos aparentes dos derechos diferentes. En tales eventos le corresponde al juez realizar un examen razonable con el fin de determinar la forma en que, a partir del fundamento axiológico de la Carta de 1991, se llegue a una solución que haga

cohabitables los derechos. Es justamente lo que hará la Corporación en el negocio de la referencia.

1.2. Del debido proceso

Dice así el artículo 29 de la Constitución Política de 1991:

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio... (negrillas no originales).

La Corte observa que el caso sub-judice se refiere expresamente al derecho constitucional fundamental al debido proceso, en lo concerniente al juez competente.

Juez competente es el funcionario judicial facultado por la ley preexistente al acto que se imputa para conocer de un proceso.

La competencia ha sido definida tradicionalmente como la facultad que tiene el juez para ejercer, por autoridad de la ley, una determinada función, quedando tal atribución circunscrita a aquellos aspectos designados por la ley. Normalmente la determinación de la competencia de un juez atiende a criterios de lugar, naturaleza del hecho -ratione materia- y calidad de los sujetos procesales.

En todo caso las personas deben gozar en todo tiempo del derecho a ser juzgadas por un juez competente y no por un juez incompetente. La violación a este precepto es tan grave que la ley la sanciona con la nulidad absoluta de todo lo actuado.

1.3. Del derecho al acceso a la administración de justicia

Como una manifestación del derecho al debido proceso se encuentra el derecho al acceso a la administración de justicia, consagrado en el artículo 229 de la Carta, que dice:

Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.

Se observa que si bien es cierto que la administración de justicia es un servicio público a cargo del Estado, su prestación es al mismo tiempo un derecho para la persona.

Como lo ha establecido ya esta Corporación:

En otras palabras, en un Estado social de derecho, de un lado, la persona tiene derecho a ser juzgada y, de otro lado, por la prevalencia del interés general, la sociedad civil tiene derecho a juzgar a los acusados de presuntos ilícitos. Por doble vía, pues, el artículo 29 de la Carta encuentra su fundamento en el artículo primero de la misma.

Y, finalmente, el debido proceso se articula a su vez con el artículo 229 constitucional, que establece el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia.

En efecto, es de la esencia del Estado social de derecho el permitirle a una persona la posibilidad de que su litis, cualquiera que fuese, pueda ser llevada ante un juez de la República y luego fallada de manera definitiva, con valor de cosa juzgada. Esta certeza judicial es indispensable para la tranquilidad no sólo de la persona involucrada sino también de la sociedad. Lo contrario, esto es, la incertidumbre de ver resuelta una situación de orden judicial, conlleva desasosiego, incertidumbre y confusión para todos. El orden público se vería de alguna manera alterado, pues la paz que proporciona la certeza se vería menoscabada.¹

El derecho a ser juzgado con el respeto de las garantías procesales está también reconocido por el ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos reconocido y coercible en Colombia en virtud del artículo 93 de la Constitución. En este sentido el artículo 8.1. de la Convención Americana, Pacto de San José de Costa Rica, dice:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, o de cualquier otro carácter.

1.4. Del deber del Estado de prestar ininterrumpidamente el servicio público de administración de justicia

El artículo 228 de la Carta de 1991 prescribe lo siguiente:

La Administración de justicia es función pública. sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes... (negrillas fuera de texto).

Esta norma debe ser concordada con los artículos 116 y 256 de la Constitución, que dice quiénes administran justicia en Colombia.

Es claro que la administración de justicia es un servicio público a cargo del Estado. De conformidad con la teoría clásica del derecho administrativo, los servicios públicos son tales precisamente por gozar, entre otras características, de ininterrupción.

Pues bien, una interrupción del servicio que presta la justicia significaría, de un lado, que las personas carecerían del derecho al acceso a la administración de justicia (art. 229), violándose así el derecho al debido proceso (art. 29); de otro lado ello implicaría una lesión al interés general (art. 1°), porque la sociedad carecería del aparato para investigar y procesar los delitos y demás conflictos judiciales.

2. Del régimen constitucional relativo a la función de acusación de los delitos

A continuación se presenta el sistema consagrado en la Constitución para investigar y juzgar los delitos, analizándose tanto el sistema permanente como el de transición previsto en los artículos transitorios.

2.1. Del régimen permanente

Hacia el futuro se consagró en la Carta un sistema de acusación de los delitos tanto para los casos de normalidad -regla general- como de anormalidad constitucional -la excepción-.

2.1.1. De la regla general: normalidad constitucional

Antes de estudiar acerca de quién ejerce la acusación en particular es preciso analizar quién administra justicia en general. En este sentido, el artículo 116 de la Carta Política prescribe lo siguiente:

La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces,

administran justicia. También lo hace la justicia penal militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

Se observa que, en desarrollo del principio de separación de funciones, consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política, el principio es que sólo autoridades judiciales pueden ejercer funciones judiciales. Excepcionalmente autoridades administrativas y particulares pueden desempeñar limitadas funciones judiciales.

Ahora bien, concretando, la preceptiva constitucional ordinaria y permanente, relativa a la función de acusación de los delitos, se encuentra regulada en el artículo 250 de la Constitución, que establece lo siguiente:

1. Asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento. Además, y si fuere del caso, tomar las medidas necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionado por el delito.
2. Calificar y declarar precluidas las investigaciones realizadas.
3. Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.
4. Velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso.
5. Cumplir las demás funciones que establezca la ley.

El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

La Fiscalía General de la Nación está obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado, y a respetar sus derechos fundamentales y las garantías procesales que le asisten (negrillas de la Corte).

Se advierte sin dificultad que hacia el futuro y durante los tiempos de normalidad constitucional, es la Fiscalía General de la Nación, y nadie más que ella, el único órgano del Estado competente para investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores, sin perjuicio de lo previsto para la justicia penal militar.

En cuanto al órgano, el constituyente de 1991 introdujo en Colombia el sistema acusatorio -matizado- para la investigación de los hechos punibles. En la actualidad funcionan ya las fiscalías para la investigación y acusación de los delitos de competencia de los jueces del circuito, como quiera que dichos fiscales reemplazaron a los antiguos jueces de instrucción criminal. A nivel municipal, sin embargo, se estableció un plazo de cuatro años para que los jueces penales municipales y promiscuos continuaran conociendo de la investigación y acusación de los delitos de su competencia.

En otras palabras, el Decreto que nos ocupa no creó una competencia nueva para un órgano que carecía de ella, sino que simplemente extendió transitoriamente una competencia adicional a una agencia del Estado que ya tenía tal atribución pero para otra suerte de delitos.

Por otra parte, en cuanto a la función, es preciso constatar que por “investigar y acusar” debe entenderse el conjunto de las actuaciones judiciales que se realizan desde el inicio del proceso penal hasta la calificación del mérito del sumario, inclusive. Es decir, el fiscal conduce el proceso hasta antes del juicio, momento en el cual le traslada el expediente al juez competente, para que adelante el juicio y finalmente profiera sentencia.

2.1.2. De la excepción: anormalidad constitucional

La propia Constitución ha previsto un régimen especial para los períodos en los cuales se decreta un estado de excepción constitucional, como en el caso que nos ocupa. Tal régimen está consagrado en diferentes disposiciones constitucionales, todas ellas enderezadas a la

protección de los derechos humanos, así:

a) El artículo 252 de la Carta consagra lo siguiente:

Aun durante los Estados de Excepción de que trata la Constitución en sus artículos 212 y 213, el Gobierno no podrá suprimir, ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Este artículo es concordante con el artículo 113 de la Carta, relativo a la armonía y colaboración que debe existir al interior del Estado (tanto entre las ramas y órganos del poder como internamente en cada uno de ellos), así como con el artículo 2° superior, en lo atinente a la efectividad que debe caracterizar la actuación estatal para el cumplimiento de sus fines esenciales.

La norma transcrita constituye una garantía básica para las personas que están siendo procesadas durante un estado de excepción constitucional. Tal garantía es además un desarrollo del debido proceso, en cuanto complementa el principio de legalidad y de juez competente.

Los organismos y las funciones de investigación y juzgamiento pueden ser ciertamente de una mayor limitación durante los estados de excepción constitucional, pero su núcleo esencial -lo "básico"- no puede ser desnaturalizado. Por ejemplo, respecto de los organismos, no se podría tolerar, conforme a la preceptiva constitucional, que se confiriese atribuciones de acusación a organismos o funcionarios que no pertenezcan a la rama judicial; y respecto de las funciones, no se podría tolerar tampoco que se confiriese facultades para por ejemplo suprimir la indagatoria o el plazo para resolver situación jurídica o los requisitos para proferir resolución de acusación y demás elementos "básicos" del debido proceso sustancial.

Luego se trata de encontrar un punto medio de equilibrio que haga compatibles las mayores expresiones del ius puniendi del Estado por razones de conservación del orden público, ancladas en el interés general, de un lado, con el mínimo de derechos intocables de las personas, fundamentalmente relativos al debido proceso, basados en el interés particular, de otro lado.

b) Dice así el artículo 214 de la Constitución:

Los estados de excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:

... 2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario... Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.

Se advierte que el constituyente del 91, en su afán de preservar los derechos humanos no sólo en tiempos de paz sino también en tiempos de excepción constitucional, impuso limitantes para proteger los derechos frente a las facultades gubernamentales de excepción.

Básicamente se hace referencia aquí a la proporcionalidad, esto es la razonabilidad, que debe mediar entre la medida de excepción y la gravedad de los hechos.

c) El artículo 213 de la Constitución, en sus incisos segundo y tercero, dice:

Mediante tal declaración, el gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción...

En cuanto al primero de tales incisos, debe existir una razonabilidad entre los motivos que determinaron la declaración del Estado de Conmoción Interior y las medidas de excepción -el Decreto 1812 de 1992-.

En este sentido, la Corte encuentra proporcional el hecho de atribuir funciones de investigación judicial a los jueces penales o promiscuos municipales en aquellos sitios donde no existan fiscales. En efecto, existe casi una relación de causa a efecto entre el motivo de la declaratoria y la solución propuesta en el articulado del Decreto revisado. Es por ello que la Corte encuentra proporcional, por razonable, el Decreto 1941 de 1992.

En cuanto al segundo de los incisos citados, se observa claramente cómo el gobierno puede, durante los Estados de Conmoción Interior, como el que nos ocupa, dictar normas con fuerza de ley, que pueden temporalmente suspender las leyes. En otras palabras, el gobierno se

convierte en legislador de excepción, de suerte que puede dictar las normas que ordinariamente le corresponden al Congreso de la República, lo cual incluye desde luego la facultad para dictar normas relativas a la competencia de los jueces, como en efecto lo hizo el Decreto 1941 de 1992. Por tanto, también desde esta óptica la norma revisada es conforme con la Constitución.

d) El artículo 93 de la Constitución le confiere a los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia el carácter de norma prevalente en el orden interno si se ajustan al orden constitucional; además les otorga la condición de criterio de interpretación constitucional para buscar el sentido de los derechos y deberes consagrados en la Carta Fundamental.

En este sentido se destacan los siguientes instrumentos internacionales relacionados con la norma sub-examine: la Convención Americana sobre derechos humanos, “Pacto de San José de Costa Rica” (1969), y el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (1966), los cuales coinciden en afirmar que toda persona tiene derecho a ser investigada por un juez competente.

2.2. Del régimen transitorio

Lo anteriormente estudiado rige hacia el futuro. Sin embargo el constituyente de 1991 estableció un régimen de transición, regulado en el artículo 27 transitorio de la Constitución, cuyo desarrollo legislativo se encuentra en el artículo 14 transitorio del código de procedimiento penal.

Dice el artículo 27 transitorio de la Carta en sus incisos primero y segundo:

La Fiscalía General de la Nación entrará a funcionar cuando se expidan los decretos extraordinarios que la organicen y los que establezcan los nuevos procedimientos penales, en desarrollo de las facultades concedidas por la Asamblea Nacional Constituyente al Presidente de la República.

En los decretos respectivos se podrá, sin embargo, disponer que la competencia de los distintos despachos judiciales se vaya asignando a medida que las condiciones concretas lo permitan, sin exceder del 30 de junio de 1992, salvo para los jueces penales municipales,

cuya implantación se podrá extender por el término de cuatro años contados a partir de la expedición de esta reforma, según lo dispongan el Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación (negrillas fuera de texto).

Y el artículo 14 transitorio del Código de Procedimiento Penal, Decreto 2700 de 1991, prescribe:

Los jueces Penales Municipales o Promiscuos, continuarán investigando, calificando y juzgando los delitos de su competencia, hasta cuando se implante gradualmente lo previsto en este Decreto.

La segunda instancia de las decisiones proferidas por los Jueces Penales Municipales o Promiscuos, corresponde a los Jueces Penales del Circuito.

El Consejo Superior de la Judicatura, a petición motivada de la Fiscalía, irá creando progresivamente unidades fiscales para hacer la investigación de los delitos de competencia de los Jueces Penales y Promiscuos Municipales.

Creadas las Unidades de Fiscalía correspondientes, se aplicarán integralmente las disposiciones de este código (negrillas no originales).

De las dos normas transcritas se deduce con claridad que, como se anotó, una cosa es el régimen de transición, necesario para evitar los traumatismos propios del cambio hacia el sistema acusatorio, y otra cosa es el régimen ordinario. Ambos sistemas son compatibles porque el uno se extingue en la medida en que surja el otro.

3. De la cohabitación de derechos

Se analizará aquí la cohabitación de los derechos en el tiempo en general y en el caso concreto en particular.

3.1. De los derechos en el tiempo

Por naturaleza, las disposiciones transitorias regulan materias que las normas permanentes no regulan. De lo contrario no existirían. Por tanto, en dichas materias, ellas son preferentes. Además su carácter temporal exige con mayor fuerza su aplicación efectiva, so pena de

tener que concluir que el constituyente hizo adrede normas inútiles. Igualmente el ordenamiento jurídico tiene coherencia y esta interpretación se aviene a tal calidad.

3.2. De la coexistencia de derechos en el caso concreto

La Corte se pregunta si ¿el atribuir funciones de instrucción judicial, que ordinariamente corresponden a un fiscal, a un juez penal o promiscuo municipal, viola el debido proceso, en lo relativo al derecho a ser juzgado por juez competente, o, por el contrario, lo desarrolla?

En las líneas siguientes la Corte procederá a demostrar con argumentos razonables cómo la norma que nos ocupa no viola el debido proceso sino que lo realiza.

La Corte se encuentra en presencia de dos normas constitucionales aparentemente contradictorias: de un lado, el artículo 252 prohíbe modificar las funciones básicas de acusación y juzgamiento durante los estados de excepción; de otro lado, el artículo 228 establece la ininterrupción en la prestación del servicio público de la justicia, lo cual compromete, como se anotó en su oportunidad, el debido proceso (art. 29) y el interés general (art. 1°).

Para solucionar el conflicto de normas la Corte Constitucional observa que mediante un análisis razonable se puede llegar a hacer compatibles ambas disposiciones, mediante la aplicación preferente de la norma que encarne un mayor contenido axiológico y que, al mismo tiempo, no sacrifique el núcleo esencial de la otra disposición.

En este orden de ideas, la Corte estima que debe aplicarse de manera preferente el artículo 228 de la Carta, por los altos valores que envuelve -el debido proceso y el interés general-, y porque ello implica aceptar que el artículo 252 no sufre menoscabo en su núcleo esencial, aunque ciertamente es limitado en sus contornos de una manera razonable, a saber:

La función de acusación, que no puede ser modificada en lo básico (art 252) comprende una actuación esencial -resolver sobre la libertad del sindicado en el auto que define la situación jurídica o en el auto que califica el mérito del sumario-, y una actuación de trámite o de impulso procesal -indagatoria, pruebas, incidentes, etc.-. Entre la primeras funciones, a su vez, es aún más importante calificar el mérito del sumario -que es propiamente la “acusación”, o su abstinencia-, que resolver la situación jurídica, por ser una providencia de

mayor trascendencia.

En este sentido, lo que dice el Decreto 1941 de 1992 es que los jueces penales municipales y promiscuos podrán: avocar conocimiento, recibir indagatoria, practicar pruebas y resolver la situación jurídica del sindicado. Nada más. Una vez en este estado, el proceso debe ser remitido al fiscal competente.

De aquí se desprenden dos comentarios:

Primero, que en la norma revisada no se autoriza a los jueces penales municipales y promiscuos para calificar el mérito del sumario, esto es, no se autoriza “acusar”.

Es más, de no existir esta disposición el resultado sería el mismo, porque siendo la libertad uno de los valores más caros al ordenamiento constitucional, el propio constituyente previó el habeas corpus y demás mecanismos protectores de este derecho.

Es por todo lo anterior que el Decreto objeto de revisión es, a juicio de la Corte, conforme con la Constitución, motivo por el cual lo declarará exequible en la parte resolutive de esta sentencia.

III- DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 1941 de 1992, por las razones expuestas en esta sentencia.

Cúmplase, cópiese, publíquese, comuníquese y archívese.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintidós (22) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y tres (1.993).

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

JAIME SANIN GREFFEINSTEIN

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia N° SC-561. Sala Plena. Octubre 20 de 1992