

Sentencia C-1506/00

ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN MATERIA PENAL-Cometido

La administración de justicia, que es una función pública se traduce, en materia penal, en el doble cometido de investigar la ocurrencia de los hechos ilícitos, y decidir en juicio sobre la aplicación de la ley a los mismos, a través de la promoción e impulso de la acción penal, cuyo titular indiscutible es el Estado.

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Función

INVESTIGACION PENAL-Competencia

LEY PENAL-Competencia para investigación

BANCO DE LA REPUBLICA EN INVESTIGACION PENAL-Colaboración preliminar

BANCO DE LA REPUBLICA EN ASUNTO PENAL-Investigaciones internas

COLABORACION ARMONICA ENTRE ORGANOS DEL ESTADO-Denuncia de hechos punibles/COLABORACION CON LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Denuncia de hechos punibles

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Competencia para investigar

HECHO PUNIBLE-Competencia en investigación

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Investigación previa e instrucción

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Valor de pruebas y calificación del mérito

BANCO DE LA REPUBLICA-Investigaciones internas por faltas

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Competencias de instituciones del Estado

BANCO DE LA REPUBLICA Y FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Diferencias entre atribuciones y funciones

BANCO DE LA REPUBLICA-No ejercicio de funciones policiva judiciales

BANCO DE LA REPUBLICA, FISCALIA Y POLICIA JUDICIAL-Diferencias entre atribuciones investigativas

POLICIA JUDICIAL-Valor probatorio de informes

FISCALIA GENERAL DE LA NACION Y POLICIA JUDICIAL-Recaudo de pruebas

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Apreciación de pruebas remitidas por Banco emisor

PRUEBA-Conducencia y pertinencia

Referencia: expediente D-2951

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 45 (parcial) de la Ley 31 de 1.992

Demandante: Carlos Eduardo Flórez Martínez

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil (2.000)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1.991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Eduardo Flórez Martínez demandó parcialmente el artículo 45 de la Ley 31 de 1.992, “por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y

control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. del y se subraya lo demandado:

“LEY 31 DE 1.992

(diciembre 29)

Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones.

Artículo 45. Sistema de Seguridad del Banco de la República. Por la especial naturaleza y cuidado de las funciones que tiene que cumplir, el Banco de la República contará con un sistema de seguridad propio cuya organización y funcionamiento se determinará en los estatutos que expida el gobierno.

El Banco de la República podrá coadyuvar preliminarmente al esclarecimiento de hechos ilícitos que afecten a la entidad o perturben el cumplimiento de sus funciones constitucionales, legales y estatutarias. Cuando a ello hubiere lugar, las investigaciones preliminares que realice serán remitidas a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia y serán apreciadas probatoriamente en los procesos donde sean conducentes.”

## III. LA DEMANDA

El actor considera que la disposición acusada viola los artículos 29 y 116 de la Constitución Política, en la medida en que otorga al Banco de la República facultades de instrucción en asuntos penales.

Explica que la atribución de estas facultades al Banco de la República se encuentra prohibida por el artículo 116 de la Carta, el cual dispone que cuando las autoridades administrativas cumplan funciones judiciales, no podrán adelantar la instrucción de sumarios, ni juzgar delitos; dichas facultades de instrucción en asuntos penales corresponden, por mandato constitucional, a la Corte Suprema de Justicia (art. 235, num. 3, C.P.), a la Cámara de Representantes (art. 178, nums. 3, 4 y 5, C.P.), y a la Fiscalía General de la Nación (art. 250 C.P.), siendo ésta última “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”.

Al respecto, el actor precisa que por “investigar y acusar”, se debe entender “el decretar y recaudar pruebas a fin de hallar lo favorable y desfavorable al presunto implicado, para finalmente si encuentra mérito el Fiscal dictar resolución de acusación”.

Así, argumenta que “la Constitución Nacional dejó exclusivamente en manos de los órganos judiciales la función de instruir y juzgar delitos, lo que significa que ninguna autoridad administrativa puede asumir la instrucción tratándose de hechos ilícitos o de carácter penal, derivándose de ello que al ser el Banco de la República una institución administrativa no puede tener tal facultad”.

Por otra parte, considera que en la disposición acusada se faculta al Banco de la República para aportar pruebas a la Fiscalía General de la Nación “sin que se establezca o precise el acatamiento a las garantías procesales constitucionales que le asiste a un presunto sindicado, tales como presentar pruebas, controvertir las que se alleguen en su contra y estar asistidos por un abogado”, lo cual lesiona el debido proceso. Es decir, como la norma no ordena expresamente al Banco que, en desarrollo de sus actividades investigativas, respete los principios que conforman el debido proceso en materia penal, éstos resultan vulnerados, “ya que siendo Juez y parte el Banco de la República, se le dan facultades para que recaude pruebas sin respetar tales garantías”.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención del Banco de la República

Señala que existe una incongruencia entre el contenido del inciso acusado y la lectura que de él hace el demandante, ya que la norma “por parte alguna contiene referencias a la instrucción de sumarios, al juzgamiento de delitos o al adelantamiento de procesos”. En la práctica, con base en tal artículo la Unidad de Investigaciones Especiales del Banco de la República “adelanta indagaciones preliminares internamente -como las que adelanta el departamento de seguridad de cualquier entidad el sector financiero-, para dilucidar la legalidad de ciertas conductas de sus empleados, respecto de las cuales haya duda sobre si constituyen delitos, infracciones al régimen laboral o al régimen disciplinario interno, y cuando ello resulta positivo, esa información es remitida directamente a la instancia competente, vale decir Fiscalía General de la Nación, Departamento de Personal o Unidad Disciplinaria, pero nunca instruye sumarios o juzga delitos, como afirma el actor.”

En este sentido, la norma impugnada atribuye al Banco de la República, en tanto función, la potestad que de hecho tiene todo particular para realizar investigaciones privadas, tendentes a preservar sus propios intereses, y particulariza la obligación que asiste a las entidades públicas de colaborar con las autoridades competentes para esclarecer los hechos ilícitos que les afecten, más aún cuando tales hechos inciden sobre el cumplimiento de sus funciones. Esta facultad, alega, “está implícita en la gestión de cualquier sujeto de derechos”, y ha sido reconocida por la Corte Suprema de Justicia en varios pronunciamientos, entre los cuales el interviniente cita las sentencias de la Sala de Casación Penal del 22 de octubre de 1.996 y del 2 de diciembre de 1.998, en las que se dio plena validez a las pruebas recaudadas y practicadas por la víctima de un delito. Ello, bajo el entendido de que en el desarrollo de tal facultad investigativa, no se interfiera con el ejercicio de la función judicial.

Por lo mismo, expresa que “si se tiene en cuenta que legal y jurisprudencialmente le está reconocido a los particulares el derecho a hacer indagaciones y a coadyuvar con las autoridades al esclarecimiento de hechos delictivos, la norma acusada tiene su razón de ser en el hecho de que siendo el Banco de la República una entidad pública, para poder realizar dicha actividad, que le es indispensable como se demostrará más adelante, debe contar con la disposición legal que se la autorice expresamente”.

Adicionalmente, considera que la norma está en consonancia con las disposiciones del Código de Procedimiento Penal, específicamente con los artículos 28 -que faculta a la víctima o el perjudicado con un delito para aportar pruebas que puedan ser útiles en la investigación-

, y 318 -que impone a los organismos públicos y a los particulares la obligación de prestar la colaboración que sea necesaria para atender los requerimientos de policía judicial-.

Por último, explica que el Banco de la República desarrolla funciones de gran importancia y sensibilidad para la estabilidad económica del país, cuyo cumplimiento requiere que tal organismo esté dotado de instrumentos jurídicos idóneos, entre los que se cuenta la facultad que le otorga la norma impugnada. Por ejemplo, en lo relativo al delito de falsificación de billetes y monedas, “una norma como la objeto de demanda es indispensable para coadyuvar a que las autoridades competentes persigan y sancionen esa conducta delictiva”, comoquiera que es el Banco de la República quien conoce en detalle los aspectos técnicos y de seguridad de la moneda legal, y quien debe velar por el correcto funcionamiento del sistema monetario. Así, concluye que al tratarse de una herramienta fundamental para el desarrollo de las funciones del Banco, la facultad que consagra la norma impugnada no puede considerarse inconstitucional.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2221 recibido el 28 de junio de 2000, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad del artículo 45 de la Ley 31 de 1.992, con fundamento en las consideraciones que se resumen a continuación.

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 270 de 1.996, la administración de justicia “es la parte de la función pública que cumple el Estado, encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional”. Partiendo de esta definición, el Procurador afirma que “es claro que las autoridades del Banco de la República cuando adelantan la investigación preliminar con el único fin de determinar la realización de hechos ilícitos o irregulares que afecten la mencionada entidad, para luego ponerlos en conocimiento de la autoridad respectiva, no está administrando justicia, ya que con esta actividad no está resolviendo conflictos o impartiendo justicia y mucho menos sancionando las infracciones a la ley penal, simplemente está verificando la ocurrencia de hechos que deben ser investigados por la Fiscalía General de la Nación o la oficina de control disciplinario, es decir, actúa como organo de policía judicial”. Así, si la labor investigativa del

Banco no se puede conceptualizar como un acto de administración de justicia, tampoco puede decirse que la función esencial, la autonomía o la independencia del poder judicial resulten afectadas por la norma.

Explica que, conforme al inciso segundo del artículo 116 de la Carta, la ley puede atribuir, de manera excepcional, ciertas funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, salvo para adelantar la instrucción de sumarios o juzgar delitos, actuaciones éstas que suponen la existencia de un proceso penal. Por lo mismo, no puede afirmarse que la posibilidad de que una autoridad administrativa como el Banco de la República investigue preliminarmente los hechos ilícitos o irregulares ocurridos al interior de sus instalaciones, se oponga a la Constitución, ya que en el caso presente, las autoridades del Banco solo pueden desarrollar una investigación previa, mas no ordenar la apertura de un proceso penal, instruirlo o restringir los derechos de los presuntos autores, actos propios de los funcionarios judiciales. Su intervención se limita a coadyuvar de forma preliminar en la investigación.

Además, la función que asigna la norma acusada a las autoridades del Banco no se puede limitar, ya que es esa institución la que “puede verse afectada por aquellas conductas irregulares de sus funcionarios y por ello está facultada para recaudar pruebas que soporten la acusación que eventualmente formule el ente acusador”. Lo que allí se consagra es “un mecanismo de vigilancia interna y de colaboración con la gestión de quienes administran justicia”.

Por lo anterior, solicita que se declare la constitucionalidad del precepto acusado, salvo la expresión “cuando a ello hubiere lugar”, “puesto que no puede un órgano administrativo evaluar el resultado de las investigaciones preliminares realizadas ya que esta es función judicial que corresponde a la Fiscalía General de la Nación. (...) también debe tenerse en cuenta que, salvo el caso de algunas autoridades públicas que tienen facultades autónomas de policía judicial relacionadas con el cumplimiento de sus funciones, como es el caso de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, el legislador puede atribuir esta función a otros organismos pero en el entendido de que dicha actividad debe desarrollarse bajo la dirección del fiscal competente. Ello por virtud de lo dispuesto en el artículo 250, numeral 3o (de la Constitución).”

La Vista Fiscal disiente del argumento del actor en el sentido de que la disposición

demandada no sujeta la actividad asignada a las garantías fundamentales del debido proceso, omisión que “carece de relevancia jurídica toda vez que para el acatamiento y efectividad de éstos no se requiere su reiteración en una norma de inferior categoría como es la ley, ya que la misma Carta Política en los artículos 6 y 29 obliga al respeto por todas las garantías Constitucionales y de manera específica las que comprende el derecho fundamental al debido proceso, tanto en las actuaciones judiciales como en las administrativas”.

## VI. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad en virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política.

### 2. Planteamiento del problema

Afirma el actor que la disposición acusada asigna al Banco de la República la función de instruir procesos penales, y por ese motivo considera que es violatoria del artículo 116 de la Carta; asimismo, expresa que la norma resulta lesiva del debido proceso por no sujetar la actividad investigativa del Emisor a las garantías del artículo 29 Superior. Para dilucidar estos puntos, la Corte hará referencia, en primer lugar, a las facultades de instrucción y juzgamiento en materia penal, y a quién le compete su desarrollo en el sistema jurídico colombiano; posteriormente, se señalarán las diferencias que existen entre éstas funciones y la atribución que confiere la norma demandada, para efectuar finalmente algunas precisiones sobre los aspectos probatorios de la disposición bajo estudio.

### 3. La instrucción y el juzgamiento de los delitos en el ordenamiento jurídico colombiano.

La administración de justicia, que es una función pública de conformidad con el artículo 228 de la Constitución, se traduce, en materia penal, en el doble cometido de investigar la ocurrencia de los hechos ilícitos, y decidir en juicio sobre la aplicación de la ley a los mismos, a través de la promoción e impulso de la acción penal, cuyo titular indiscutible es el Estado.

Fue voluntad del Constituyente, al implantar un sistema penal con tendencia acusatoria, que la instrucción de los hechos punibles y la acusación de sus presuntos autores ante los jueces competentes fueran realizadas por un organismo especializado; en ese sentido, el artículo 250 Superior dispone que dichas funciones serán ejercidas exclusivamente por conducto de la Fiscalía General de la Nación, excepción hecha de los casos en que corresponden a la Justicia Penal Militar, a la Corte Suprema de Justicia o a la Cámara de Representantes (arts. 221, 235-3 y 178-3, C.P.). Este mandato se reitera en los artículos 23 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, y 24 y 67 del Código de Procedimiento Penal.

En concordancia con ello, el inciso tercero del artículo 116 de la Carta establece que tales funciones no pueden ser ejercidas, en ningún caso, por autoridades administrativas; como tampoco por los particulares, ya que según el inciso cuarto del mismo artículo, éstos sólo podrán ser investidos de la función de administrar justicia en calidad de conciliadores o árbitros, lo cual excluye de entrada la instrucción de asuntos penales. En otras palabras, salvo los tres casos arriba reseñados, la investigación de las violaciones a la ley penal compete, de manera exclusiva, a la Fiscalía General de la Nación.

Sin embargo, de lo anterior no se deduce que la norma acusada sea lesiva de la Constitución, ya que como se verá, la atribución que ella confiere respeta las competencias del ente acusador.

El precepto demandado no asigna al Banco de la República la función de instruir asuntos penales, sino la facultad de colaborar o coadyuvar, en forma preliminar, a la labor de la Fiscalía General de la Nación, cuando hayan ocurrido hechos violatorios de la ley penal en perjuicio suyo. Se trata, entonces, de una disposición que, en primer lugar, otorga competencia al Emisor para realizar investigaciones internas, del tipo que puede adelantar cualquier particular respecto de los hechos que lesionen sus intereses, y en segundo lugar, establece que si durante el desarrollo de esa atribución, el Banco se encuentra con la posible comisión de un hecho ilícito, deberá dar aviso inmediatamente a la Fiscalía y, cuando a ello haya lugar, remitirle las pruebas que haya recaudado. De esta manera, se preservan intactas las atribuciones constitucionales y legales del ente acusador, quien será el encargado de

adelantar la instrucción respectiva, al tiempo que se abre para el Banco la posibilidad de contribuir al desarrollo de la investigación desde su propia órbita de competencia.

En ese sentido, la disposición que se examina consagra una forma especial de colaboración entre organismos públicos, y constituye un desarrollo del artículo 113 de la Carta, según el cual “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”, así como del artículo 95-7 ibídem, que consagra como un deber irrenunciable de toda persona, sea pública o privada, el de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia; mandatos que, a nivel genérico, encuentran una manifestación legal en el artículo 25 del Código de Procedimiento Penal, que ordena a los servidores públicos denunciar ante las autoridades competentes los hechos punibles de los que tengan conocimiento, y del cual la norma bajo análisis es una particularización.

Es indudable que, bajo el sistema jurídico colombiano, las entidades públicas cuentan con la facultad de efectuar este tipo de investigaciones internas -ya que es su deber constitucional garantizar la legalidad de las actuaciones que ocurran a su interior-, excepto en lo relativo a la comisión de hechos punibles, respecto de los cuales es únicamente la Fiscalía quien tiene competencia investigativa. Ello, por supuesto, sin perjuicio de la posibilidad de que el Fiscal General de la Nación, en ejercicio de la potestad que le confiere el artículo 251-4 Superior, les atribuya funciones transitorias de policía judicial. Ahora bien: por tratarse en este caso de una entidad oficial, como lo es el Banco de la República, es necesario, en virtud del principio de legalidad que consagran los artículos 6 y 121 de la Carta, que tanto la potestad investigativa, como la función de colaboración con la Fiscalía consagradas por la norma acusada, sean ejercidas por el Emisor en los términos y con las limitaciones que la Constitución y la misma ley precisan; lineamientos que, en criterio de esta Corporación, no vulneran el orden constitucional.

En relación con este aspecto, el Procurador General de la Nación controvierte la constitucionalidad de la expresión “cuando a ello hubiere lugar”, ya que en su concepto, ella faculta al Banco para evaluar el mérito probatorio del material que recaude durante sus investigaciones, función que corresponde, de manera exclusiva, a la Fiscalía General de la Nación. Para responder a este cuestionamiento, la Corte considera indispensable recordar que, en virtud del artículo 250-2 de la Carta, la Fiscalía es el único organismo que tiene

competencia, durante las etapas de investigación previa e instrucción, para apreciar el valor de las pruebas que se aporten al proceso y calificar el mérito de la investigación. Por lo mismo, si una norma infraconstitucional asigna esa atribución a otra entidad pública, o de alguna manera la limita, resulta lesiva de su autonomía funcional, y por ello, del mandato constitucional de independencia de los funcionarios que integran la rama judicial (art. 228, C.P.).

Bajo una primera lectura, la expresión a la que alude el Procurador parecería, en efecto, restringir el alcance de las funciones de la Fiscalía, ya que otorgaría al Banco la discrecionalidad de definir cuándo existen pruebas de la comisión de un delito, y cuándo no, para efectos de su remisión al ente acusador. Sin embargo, de conformidad con lo expuesto, y en aplicación del principio hermenéutico del efecto útil, la Corte considera que esa interpretación se puede ajustar mejor al tenor literal de la norma, para que el contenido de la frase guarde armonía con la Constitución, en el sentido de disponer que el Banco de la República deberá remitir sus actuaciones a la Fiscalía cuando, obrando con diligencia y buena fe, considere que existen elementos de juicio suficientes para sospechar, en forma seria y razonable, que se ha cometido un hecho punible en perjuicio suyo, sin que ello implique una calificación previa de los elementos de prueba con los que haya entrado en contacto, ni del peso relativo que éstos puedan tener en el contexto de un eventual proceso penal, aspectos cuya definición corresponde única y exclusivamente al Fiscal competente. Es decir, el Banco cuenta con la potestad de realizar las investigaciones internas que considere procedentes, respecto de hechos que puedan constituir faltas reglamentarias, disciplinarias, etc., y sólo en caso de encontrar la posible comisión de un delito, deberá efectuar la remisión de los documentos correspondientes al ente acusador.

La justificación de esta medida se deduce del tenor literal de la disposición bajo estudio, la cual resalta “la especial naturaleza y cuidado” de los cometidos constitucionales del Banco de la República. En otras palabras, dadas la importancia y trascendencia de las funciones que competen al citado organismo, es necesario que sea éste mismo, con su conocimiento técnico y especializado, quien contribuya a la detección e investigación de todos los hechos susceptibles de incidir en el desarrollo de sus funciones, o afectar sus intereses. Esta motivación encuentra un amplio soporte en la Constitución, cuyo artículo 371 enumera los cometidos de dicha entidad, entre los cuales existen varios que son de gran importancia para la vida económica del país -v.g. emitir la moneda, regular los cambios internacionales y el

crédito, administrar las reservas internacionales, etc.-, cuyo cumplimiento requiere el desarrollo de actividades investigativas de la más alta cualificación respecto de los delitos que se cometan en detrimento de la institución, como un complemento y un apoyo a las labores propias de la Fiscalía.

4. Diferencia entre la atribución que otorga la norma acusada al Banco de la República, y las funciones de la Fiscalía General de la Nación antes y durante el proceso penal.

Como ya se señaló, la autonomía del Banco de la República para adelantar investigaciones por los hechos ocurridos a su interior encuentra su límite en el principio de legalidad, el cual incluye la prohibición de invadir la órbita de competencia de las demás instituciones estatales (Art. 121, C.P.). En lo que respecta a la norma acusada, el cumplimiento de este requisito se hace evidente al distinguir entre la atribución que se otorga al Emisor, por una parte, y las funciones de la Fiscalía y de la Policía Judicial antes y durante el proceso penal, por otra.

En efecto, si bien la norma dispone que el Banco podrá “coadyuvar preliminarmente” a la investigación de los hechos ilícitos que sean susceptibles de afectarlo, sus actuaciones no se pueden confundir con las que se desarrollan durante la etapa de la investigación previa por los funcionarios o entidades a quienes constitucionalmente les compete adelantar esta etapa, la cual, en los términos del artículo 319 del Código de Procedimiento Penal, se debe surtir por la Fiscalía cuandoquiera que existan dudas relacionadas con la ocurrencia del hecho punible, la identidad de sus autores o la procedibilidad de la acción penal. Esta actuación, que es anterior a la apertura de un proceso, y cuyo agotamiento no es obligatorio, se debe realizar siempre bajo la coordinación de un Fiscal de la República, quien será el encargado de orientar las indagaciones que se realicen, garantizar su ajuste a los requerimientos del debido proceso, y evaluar el mérito probatorio de las evidencias recaudadas. Por tal motivo, no es válido afirmar que la disposición acusada atribuya al Banco de la República la facultad de adelantar, por sí solo, esa actuación; al contrario, cuando la norma señala que su papel es el de “coadyuvar” a las funciones de la Fiscalía, y que los resultados de sus investigaciones se remitirán a aquella para que ejerza “lo de su competencia”, deja en claro que el Banco podrá, a lo sumo, poner en conocimiento del ente

acusador pruebas que, al ser apreciadas por este último, justifiquen la pretermisión de la etapa de investigación previa y la apertura directa de una instrucción penal, pero nunca surtir por sí mismo dicha etapa pre-procesal. Menos aún puede confundirse el desarrollo de esta facultad con la actividad que comprende la fase de instrucción penal, la que siempre debe estar precedida de una resolución de apertura dictada por el Fiscal competente.

En el mismo orden de ideas, debe señalarse que la norma acusada tampoco atribuye al Banco de la República funciones de policía judicial. Estas son, en términos generales, las que desempeñan las autoridades que colaboran con los organismos judiciales en la investigación de los delitos y la captura de sus autores; aunque tal definición podría, en principio, cobijar las labores investigativas desarrolladas por el Banco, no se puede perder de vista que, tal y como lo afirmó esta Corporación en la sentencia C-024 de 1.994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), “la concepción moderna de la Policía Judicial es la de un cuerpo que requiere la aplicación de principios de unidad orgánica y, sobre todo, de especialización científica y que actúa bajo la dirección funcional de los fiscales o los jueces”. En efecto, de conformidad con el artículo 250-3 Superior, corresponde a la Fiscalía General de la Nación dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que se desarrollen en forma permanente, y en virtud del artículo 251-4 ibídem, compete al Fiscal General otorgar en forma transitoria a otros despachos públicos las atribuciones de policía judicial que sean del caso, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la institución que él encabeza. Por ello, la interpretación de la norma bajo estudio no se puede llevar hasta el extremo de considerar que atribuye al Banco de la República funciones de esta índole, ya que en ella nada se dispone sobre cómo se habrá de realizar la coordinación de actividades con el Fiscal competente, ni con los demás organismos de policía judicial; antes bien, de ella se desprende que la función del Banco es independiente de las competencias asignadas a la Fiscalía, y que se habrá de ejercer en forma “preliminar” a la intervención de ésta. En todo caso, el Emisor no se encuentra entre las autoridades que, según la enumeración del artículo 310 del Código de Procedimiento Penal, cumplen funciones de policía judicial en forma permanente o especial.

En síntesis, la diferencia entre las atribuciones investigativas del Banco de la República y las funciones de la Fiscalía y la Policía Judicial, estriba en que, para efectos penales, el recaudo de las pruebas siempre debe ser coordinado y evaluado por un Fiscal de la República, quien además será el encargado de velar porque durante su producción e incorporación al proceso

se respeten las garantías fundamentales que asisten al sindicato. Esta idea fue expresada por la Corte en la sentencia C-392/00 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), cuando hizo referencia al valor probatorio de los informes de la policía judicial, en los siguientes términos:

“Los informes de la Policía si bien muchas veces revelan situaciones objetivas que han verificado sus agentes, en otras, son producto de indagaciones con terceros, muchas veces indeterminados, que estructuran conjeturas o apreciaciones que materialmente no son idóneos para fundar una prueba; pero en todo caso en su producción no intervienen las personas sindicadas que pueden verse afectados por ellos.

El legislador ha descartado el valor probatorio de dichos informes sobre la base de conveniencias políticas, que él libremente ha apreciado, como podrían ser la unilateralidad de éstos, y la de evitar que los funcionarios que deban juzgar se atengan exclusivamente a éstos y no produzcan otras pruebas en el proceso, en aras de la búsqueda de la verdad real, con desconocimiento de los derechos de los sindicatos. Por ello la Corte, en ejercicio del control constitucional, no se encuentra en condiciones de cuestionar dichas consideraciones políticas, pues ello corresponde a la competencia y libertad del legislador para diseñar la norma jurídica procesal.

Sin embargo, lo anterior no obsta para que el funcionario judicial competente pueda, a partir de dichos informes, producir dentro del proceso la prueba que se requiera para establecer la realidad y veracidad de los hechos que son relevantes en éste, la cual naturalmente puede ser controvertida por el sindicato. Pero se anota que lo que dicho funcionario puede valorar es la prueba producida regularmente en el proceso, mas no los mencionados informes”.

En ese mismo sentido, la norma acusada, al respetar las competencias tanto de la Fiscalía como de la Policía Judicial para el recaudo de pruebas, está en consonancia con el artículo 28 de la Carta, según el cual “nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley”.

Por las anteriores razones, el cargo bajo estudio será rechazado, no sin antes reiterar que la diferencia que existe entre la atribución asignada al Banco de la República en la disposición

acusada y las funciones de la policía judicial, no es un obstáculo para que, si lo considera conveniente, el Fiscal General de la Nación asigne transitoriamente a dicha entidad funciones de esa índole, para lo cual se encuentra habilitado en virtud del artículo 251-4 Superior.

#### 4. La apreciación de las pruebas que se remitan a la Fiscalía.

El actor considera, adicionalmente, que la norma acusada es lesiva del artículo 29 Superior, porque faculta al Banco de la República para recaudar pruebas y allegarlas a la Fiscalía, sin sujetar su actividad investigativa al respeto de las garantías del debido proceso. Sobre el particular, basta recordar que de conformidad con el artículo 29 de la Constitución, el debido proceso es un principio que rige tanto las actuaciones judiciales como las administrativas; y que, por efecto del carácter normativo de la Carta (Art. 4, C.P.), este mandato es suficiente en sí mismo para que las autoridades administrativas, como el Banco de la República, se sujeten a él, sin que sea necesario reiterar su obligatoriedad ni su contenido en normas legales. En consecuencia, el Emisor está en la obligación constitucional de garantizar, en todas las investigaciones internas que realice por conducto del sistema de seguridad que prevé la norma, el respeto del debido proceso, el cual incluye el derecho de los implicados a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra.

En el mismo sentido, esta Corporación considera que la expresión “serán apreciadas probatoriamente en los procesos donde sean conducentes” no puede interpretarse como una imposición a la Fiscalía, en el sentido de obligarla a incorporar los resultados de las investigaciones del Banco como pruebas en el proceso penal, puesto que, como ya se señaló, la evaluación de su conducencia y pertinencia forman parte de las atribuciones exclusivas de ese ente, y es a él a quien corresponde, dentro de su autonomía, velar por el respeto de las garantías procesales del sindicado. Por lo mismo, se debe entender que la expresión otorga a los elementos que recaude el Banco no tanto el carácter de pruebas, como una vocación probatoria, es decir, la potencialidad de convertirse en pruebas dentro de un proceso, si el Fiscal competente considera, de manera autónoma, que llenan los requisitos para serlo.

#### VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en

nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el segundo inciso del artículo 45 de la Ley 31 de 1.992, bajo el entendido de que las expresiones “Cuando a ello hubiere lugar” y “serán apreciadas probatoriamente en los procesos donde sean conducentes” se deben interpretar en el sentido que se indica en la parte motiva de esta providencia.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

JAIRO CHARRY RIVAS

Magistrado (E)

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO (E)

Magistrada

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)