

Sentencia C-156/02

DESCONGESTION DE DESPACHOS JUDICIALES-Normas transitorias/DESCONGESTION DE DESPACHOS JUDICIALES-No concebida en su aspecto esencial para procesos penales

DESCONGESTION DE DESPACHOS JUDICIALES-Adopción como legislación permanente de algunas normas

DESCONGESTION DE DESPACHOS JUDICIALES-Normas no vigentes por naturaleza transitoria

NORMA ACUSADA-Disposición que ordena inaplicar específicamente artículos de decreto no vigente/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Disposición que ordena inaplicar específicamente artículos de decreto no vigente

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Disposición que ordena inaplicar específicamente artículos de decreto no vigente

LEY DE DESCONGESTION DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-No orientación a la materia penal

LEY DE DESCONGESTION DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-No aplicación del capítulo sobre pruebas al proceso penal

LEY DE DESCONGESTION DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Regulación de procesos distintos al penal

PROCESO PENAL-Naturaleza constitucional/PROCESO PENAL-Estructura básica de acusación y juzgamiento

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Función

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Hace parte de la Rama Judicial/FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Funciones judiciales

PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD DE LA ACCION EN PROCESO PENAL-Alcance/FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Función investigadora no supeditada a iniciativa de interesados

La Fiscalía General de la Nación, cuando tenga conocimiento de un delito, debe iniciar la investigación, así sea con carácter preliminar, para determinar si el delito se cometió y, en caso positivo, establecer quiénes son los autores o partícipes del mismo. De allí por qué contraría la naturaleza del proceso penal que la función investigadora de la Fiscalía General de la Nación quede supeditada a la iniciativa de los interesados en iniciar la instrucción pues el contenido de injusticia de los delitos legitima al Estado para desencadenar las investigaciones e imputaciones correspondientes, tendiendo el interés general que a todos les asiste de controlar los comportamientos que afectan de manera grave y socialmente intolerable los bienes jurídicos fundamentales para la convivencia. De allí también por qué los jueces y tribunales estén compelidos a tramitar el juzgamiento con base en la acusación proferida por la Fiscalía General de la Nación pues tampoco la promoción del debate oral y público en el que se apoya la sentencia está sometida a la liberalidad del juzgador.

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Investigación de delitos/FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Carácter oficioso de la investigación/FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Titularidad de la acción penal

Del deber de investigar los delitos que la Constitución le impone a la Fiscalía General de la Nación, de la titularidad que esa institución ejerce sobre la acción penal y del carácter oficioso de la investigación, se infiere la legitimidad de la dirección y control que ejerce sobre la actividad probatoria en la etapa de instrucción. En el mismo sentido, del carácter de supremo director del proceso que le asiste al juez durante la etapa de juzgamiento y de los principios de concentración de la prueba en la audiencia pública y de inmediación, se infiere también la legitimidad de la dirección y el control que el juzgador ejerce sobre la práctica probatoria en la etapa del juicio.

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Legitimidad de dirección y control sobre actividad probatoria en etapa de instrucción

PROCESO PENAL-Legitimidad de dirección y control del juez sobre actividad probatoria en etapa del juicio

PROCESO PENAL-Principios que orientan la actividad probatoria y estructura básica de acusación y juzgamiento

PRESUNCION DE INOCENCIA-Derrotero particular en materia probatoria

En cuanto a la presunción de inocencia del sindicado, hay que indicar que se trata de un punto de referencia ineludible, explicable por los profundos contenidos de violencia implícitos en el poder punitivo del Estado y concebido como una garantía para que sólo haya lugar a la imposición de la pena cuando se tenga absoluta certeza sobre la responsabilidad del procesado. La vigencia de esa presunción le marca al proceso penal un derrotero particular en materia probatoria pues se parte de una presunción que hay que desvirtuar plenamente ya que aún en caso de duda se mantiene su efecto vinculante. Ello es así en cuanto a la racionalidad del Estado constitucional, como Estado de justicia, le repugna la sola posibilidad de condenar a un inocente.

PRESUNCION DE INOCENCIA Y PRINCIPIO DE NO AUTOINCRIMINACION

PROCESO PENAL-Principios que regulan la actividad probatoria

LEY DE DESCONGESTION DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Inaplicación en materia penal de artículos que regulan práctica probatoria en materias diferentes

DEBIDO PROCESO-Naturaleza de la responsabilidad que se debate

PROCESO PENAL-Estructura básica de acusación y juzgamiento/PROCESO PENAL-No extensión de instituciones probatorias concebidas para otras actuaciones/PROCESO PENAL-Aporte, contradicción y apreciación de pruebas

La estructura básica de acusación y juzgamiento le imprime al proceso penal colombiano una fisonomía propia que impide que se extiendan a él instituciones probatorias concebidas para

otro tipo de actuaciones. Por ello, el respeto de las garantías referidas al aporte, contradicción y apreciación de las pruebas en el proceso penal debe propiciarse en un marco que sea consecuente con el deber de investigar los delitos que la Constitución le impone a la Fiscalía General de la Nación, con la titularidad que esa institución ejerce sobre la acción penal, con la naturaleza oficiosa del proceso, con el carácter de director que le asiste al juez durante la etapa de juzgamiento y con principios como los de presunción de inocencia, exoneración del deber de declarar, concentración de la prueba en la audiencia pública e inmediatez.

PROCESO PENAL EN MATERIA PROBATORIA-No oportunidad del investigado para la práctica por su propia actividad y recursos/PROCESO PENAL EN MATERIA PROBATORIA-Titularidad de derechos irrenunciables por el investigado/PROCESO PENAL-Derechos del investigado en materia probatoria conforme la estructura básica de acusación y juzgamiento

No existen motivos constitucionalmente relevantes para afirmar la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, y del derecho de defensa material como uno de sus contenidos, porque al penalmente investigado no se le dé la oportunidad de practicar pruebas a través de su propia actividad y de sus propios recursos. Es indudable que él es titular de derechos irrenunciables en materia probatoria. No obstante, debe tenerse presente que esos derechos han sido reconocidos en el marco de la estructura básica de acusación y juzgamiento del proceso penal y de los principios que en él regulan la actividad probatoria y de allí por qué su reconocimiento no pueda pretenderse extendiendo al proceso penal instituciones probatorias ajenas a su naturaleza.

PROCESO PENAL EN MATERIA PROBATORIA-No aplicación de disposiciones que regulan temáticas diferentes

PROCESO PENAL-Sistema sustancial de imputación penal y estructura básica de acusación y juzgamiento

PROCESO PENAL EN MATERIA PROBATORIA-Disposiciones no aplicables por corresponder a asuntos diferentes

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 14 de la Ley 446 de 1998

Actor: Carlos Mario Isaza Serrano

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., cinco (5) de marzo de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Carlos Mario Isaza Serrano contra el artículo 14 de la Ley 446 de 1998.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso:

“LEY 446 DE 1998

(julio 7)

por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 14. De los procesos penales. Las disposiciones contenidas en este Capítulo y en los artículos 21 y 23 del Decreto 2651 de 1991 no serán aplicables en materia penal”.

I. LA DEMANDA

Según el actor, la norma demandada vulnera los artículos 29 y 13 de la Constitución Política por los siguientes motivos:

1. Impide la aplicación en el proceso penal de las disposiciones contenidas en el capítulo cuarto de la Ley 446 de 1998 sobre pruebas y en los artículos 21 y 23 del Decreto 2651 de 1991 y al hacerlo viola el debido proceso por cuanto restringe indebidamente el derecho de defensa material del procesado expresado en la posibilidad de presentar pruebas y controvertir las que han sido allegadas en su contra a través de su propia actividad y sus propios recursos y lo somete a un monopolio estatal que obtiene la verdad oficial dentro de una investigación judicial.
2. Si bien el procesado puede controvertir con sus reparos los medios probatorios aportados por el Estado, discutiendo su alcance demostrativo, esa facultad no se deriva de una actividad probatoria protagonizada por él, de forma paralela o simultánea a la oficial, sino de la lectura que haga de las pruebas practicadas por el Estado pero ello no es objetivo ni razonable.
3. La norma demandada viola el derecho de igualdad por cuanto realiza una discriminación injustificada entre los sujetos procesales vinculados a una investigación penal y los

vinculados a otro tipo de actuaciones pues mientras a éstos se les permite allegar pruebas no ocurre lo mismo con aquellos. Con ese proceder se ha confundido la facultad de instrucción de la Fiscalía con el carácter oficioso del proceso penal.

I. INTERVENCIONES

A. Del Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho solicita se declare la constitucionalidad de la norma demandada con base en tres argumentos:

1. El Congreso de la República cuenta con una amplia discrecionalidad de configuración normativa para el diseño de los procedimientos judiciales. Esa discrecionalidad prevalece en razón del principio democrático y tiene como límites la existencia de normas constitucionales que regulen específicamente tales procedimientos y los principios y valores superiores del ordenamiento jurídico. Por ello el legislador puede establecer distintos trámites procesales en atención a las distintas materias y ello no implica per se un trato discriminatorio.

2. El actor se equivoca al equiparar la racionalidad jurídica de un trámite judicial que obedece a la lógica del derecho procesal civil con la racionalidad de un sistema de enjuiciamiento criminal adoptado por el constituyente y que le atribuye a la Fiscalía General de la Nación la facultad de investigar los delitos. Desarrollando ese sistema, el legislador puede regular de manera particular toda la práctica probatoria en la ley procesal penal sin que necesariamente deba extender a ese campo la regulación contenida en el Código de Procedimiento Civil.

3. Ya que el Código de Procedimiento Penal regula ampliamente el régimen probatorio en esa materia, si el actor considera que él conculca el derecho de defensa material del sindicado debe dirigirse a ese estatuto y señalar qué disposiciones desconocen ese derecho.

B. Del Fiscal General de la Nación

El Fiscal General de la Nación solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada pues advierte que no le asiste razón al actor por las siguientes razones:

1. La inconstitucionalidad solicitada por el actor parte de una incorrecta interpretación de la naturaleza del proceso penal, que difiere sustancialmente de los procesos civiles, administrativos o laborales. El proceso penal está a cargo del administrador de justicia quien, con fundamento en un procedimiento especialmente determinado por la ley, debe asegurar que al procesado se le respeten sus derechos y garantías fundamentales.

2. En materia penal, el derecho a ser oído y vencido en juicio, como elemento del debido proceso, implica la utilización de medios de prueba legítimos e idóneos con la única limitante del respeto por los derechos humanos fundamentales. Por ello, los sujetos procesales pueden solicitar las pruebas que consideren esenciales para su defensa y el administrador de justicia sólo podrá rechazarlas cuando las considere inconducentes o impertinentes o cuando

hayan sido obtenidas de manera ilegal.

3. En el procedimiento penal no opera el sistema de la tarifa legal para la valoración de la prueba sino el de la sana crítica, aspecto que mantiene incólume el derecho de contradicción pues el procesado goza de la oportunidad de aportar a la investigación los medios probatorios que considere oportunos en aras de su defensa.

4. El accionante pretende ampliar al proceso penal los efectos de la legislación de descongestión de despachos judiciales referida a los procesos civiles, administrativos y laborales sin tener en cuenta que la naturaleza de ese proceso es diferente y que por ello la exclusión dispuesta por la norma demandada obedece a una situación razonable y proporcionada.

1. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. La acción penal, dada su naturaleza, su implicación frente al derecho fundamental a la libertad y al interés de la sociedad de que los comportamientos que vayan en contra de ella sean castigados ejemplarmente, no puede estar en cabeza distinta del Estado a través de la administración de justicia y ello justifica razonablemente que la normatividad expedida para regular el proceso penal difiera sustancialmente de las demás jurisdicciones. Por ello, el legislador puede válidamente delimitar el alcance de las normas procesales en consideración a las particularidades de la materia objeto de regulación.

2. No es acertada la posición del actor al considerar que la norma demandada no le permite a los sujetos procesales hacer uso de medios probatorios diferentes a los en ella indicados pues hoy rigen los principios de libertad probatoria y de apreciación racional de las pruebas. De acuerdo con ellos, los hechos pueden demostrarse con cualquier medio probatorio y su valoración se hará de acuerdo con las reglas de la sana crítica. Además, tanto el imputado como los demás sujetos procesales pueden solicitar el decreto y la práctica de cualquier clase de prueba y el funcionario judicial las ordenará si son pertinentes y conducentes y deberá practicarlas con estricto respeto de los derechos fundamentales.

3. No es cierto que al procesado no se le permita allegar pruebas que redunden en su beneficio pues de la norma demandada no se infiere que se le prohíba al procesado participar activamente en el desarrollo del proceso penal aportando y controvertiendo las pruebas que considere útiles para su defensa.

4. El objeto de la Ley 446 de 1998 fue regular aspectos específicos en asuntos distintos del penal en razón de su naturaleza. Por ello, mal se haría al extender su aplicación al proceso penal a partir de una interpretación como la del actor pues se orientó a regular y producir efectos en materias diversas a la penal.

1. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. La norma demandada, artículo 14 de la Ley 446 de 1998, establece que no se apliquen en

materia penal varias disposiciones contenidas en ella y en el Decreto 2651 de 1991.

Según el actor, la no aplicación de esa normatividad en ese ámbito vulnera el debido proceso pues restringe el derecho de defensa material del procesado en cuanto le impide presentar pruebas que sean fruto de su propia actividad y de sus propios recursos, sometiéndolo a un monopolio estatal en la práctica probatoria, y vulnera el derecho de igualdad por cuanto discrimina injustificadamente a los vinculados a una investigación penal ya que, a diferencia de lo que ocurre en otro tipo de actuaciones, no les permite allegar pruebas.

Para los intervinientes y para el Procurador General de la Nación la no aplicación de esas normas en materia penal no conlleva vulneraciones del Texto Fundamental pues es consecuente con la naturaleza del proceso penal, este proceso asegura el respeto de todas las garantías relacionadas con la actividad probatoria y, además, la Ley 446 de 1998 se concibió para procesos distintos al penal.

La Corte, para resolver la controversia jurídica suscitada determinará:

- El contenido del Decreto 2651 de 1991 y de la Ley 446 de 1998,
- la vigencia transitoria del Decreto 2651 de 1991 y la no producción posterior de efectos jurídicos de los artículos 21 y 23 de ese decreto y las implicaciones de ello en el fallo a emitir;
- las materias procesales en que se aplica la Ley 446 de 1998 y su relación con la norma demandada;
- el alcance de las reglas de derecho cuya inaplicación se dispuso en materia penal;
- si la no aplicación de las normas contenidas en ese capítulo encuentra una justificación razonable en la naturaleza de ese proceso y
- si la inaplicación de esas normas dispuesta por la norma demandada vulnera el derecho al debido proceso y el derecho a la igualdad.

2. Por medio del Decreto No. 2651 del 25 de noviembre de 1991, el Presidente de la República, en uso de las facultades conferidas por el literal e) del artículo transitorio 5° de la Constitución, expidió normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales. El decreto constaba de siete capítulos en los que reguló la conciliación, el arbitramento, las pruebas, la redistribución de procesos, los concordatos, las sucesiones y se dictaron otras disposiciones.

El capítulo III estaba integrado por los artículos 21, en el que se indicaban los actos probatorios que podían realizar las partes de común acuerdo; 22, en el que se señalaban reglas para la práctica probatoria; 23, en el que se facultaba al juez para hacer comparecer, tras el vencimiento del término probatorio, a la persona que había sido citada por una parte o por un testigo; el 24, que le daba el valor de testimonio a los dibujos, gráficas o representaciones realizadas por la parte o el testigo y el 25, que presumía la autenticidad de

los documentos aportados por las partes sin perjuicio de lo dispuesto en relación con documentos emanados de terceros¹.

Del examen del decreto se infiere que, por expresa previsión del artículo 2°, los procesos penales fueron excluidos de la normatividad sobre conciliación y que la normatividad sobre arbitramento, concordatos y sucesiones tampoco les era aplicable. De ese modo, sólo eran aplicables en materia penal algunas de las disposiciones que integraban el capítulo III sobre pruebas, el capítulo IV sobre redistribución de procesos y el capítulo VII relativo a otras disposiciones. Así, por ejemplo, del capítulo III eran aplicables artículos como el 22, el 24 y el 25. Y del capítulo VII eran aplicables artículos como el 42, sobre términos procesales, y el 51, sobre requisitos formales del recurso extraordinario de casación en los distintos procedimientos².

Como puede advertirse, si bien el decreto contenía una serie de medidas orientadas a descongestionar los despachos judiciales, lo cierto es que la columna vertebral de esa regulación no estaba concebida para los procesos penales³. Las normas sobre conciliación fueron expresamente excluidas para ese tipo de procesos y las normas sobre arbitramento, concordatos y sucesiones eran claramente inaplicables en ese ámbito. Y en cuanto a las normas que integraban el capítulo sobre pruebas, es claro que varias de ellas, como los artículos 21 y 23, eran también inaplicables dado que estaban previstas para procesos de otra naturaleza pues así se infiere de las reiteradas alusiones a conceptos como demanda, partes, curador ad litem, interrogatorio de parte, declaración de parte, etc.

Ahora bien, por expresa previsión del artículo 1°, las disposiciones allí contenidas se adoptaron por el término de 42 meses⁴. Como el decreto tuvo vigencia a partir del 10 de enero de 1992, tal vigencia expiraba el 10 de julio de 1995. Sin embargo, el Congreso de la República, mediante las Leyes 192 de 1995, 287 de 1996 y 377 de 1997, prorrogó la vigencia del decreto hasta el 10 de julio de 1998. Luego, con el propósito de que la normatividad contenida en el Decreto 2651 no desapareciera del ordenamiento jurídico, se expidió la Ley 446 de 1998 por medio de la cual se adoptaron como normas permanentes varias de las disposiciones en él contenidas y se incorporaron otras alentadas también por el propósito de descongestionar la administración de justicia.

De ese modo, por medio de la Ley 446 de 1998 se adoptaron como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modificaron algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogaron otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modificaron y expidieron normas del Código Contencioso Administrativo y se dictaron otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. Esta Ley está integrada por seis partes que tratan sobre normas generales, eficiencia en la justicia, mecanismos alternativos de solución de conflictos, acceso en materia comercial y financiera, asistencia legal popular y vigencia, derogatorias y otras disposiciones.

La primera parte está conformada por cinco capítulos que contienen normas relacionadas con los despachos judiciales, los auxiliares y colaboradores de la justicia, la acumulación, las pruebas y una disposición especial. El capítulo cuarto de la primera parte está integrado por cinco artículos. El artículo 10 regula la solicitud, aportación y práctica de pruebas; el artículo 11, la autenticidad de documentos; el artículo 12, la presunción de autenticidad de los

documentos contentivos de títulos ejecutivos; el artículo 13, la presentación de memoriales y poderes y, finalmente, el artículo 14 establece que las anteriores disposiciones y los artículos 21 y 23 del Decreto 2651 de 1991 no se aplican en materia penal⁸.

3. En ese contexto se tiene que el Decreto 2651 de 1991 estuvo vigente hasta el 10 de julio de 1998. De ello se sigue que con posterioridad a esa fecha, la alusión realizada en el artículo 14 a los artículos 21 y 23 de ese decreto no tiene sentido por tratarse de normas que ya no se encuentran vigentes dada su naturaleza transitoria y el vencimiento del plazo fijado por el Presidente de la República y prorrogado luego por el legislativo.

De acuerdo con ello, la regla de derecho contenida en el artículo 14 de la Ley 446 de 1998 en relación con la inaplicación en materia penal de los artículos 21 y 23 del Decreto 2651 de 1991 no tiene efecto vinculante alguno desde el 10 de julio de 1998. Además, ateniéndose a la materia regulada, es claro que los citados artículos, que regulaban los actos probatorios que podían practicar las partes de común acuerdo y facultaban al juez para hacer comparecer, tras el vencimiento del término probatorio, a la persona que había sido citada por una parte o un testigo, a esta fecha no producen efectos jurídicos de ninguna naturaleza como quiera que sometían a regulación especial la práctica probatoria pero no su apreciación pues ésta debe realizarse con estricto apego a las reglas de la persuasión racional.

Entonces, es claro que en el caso presente se demanda una norma que ordena la inaplicación en materia penal de dos artículos de un decreto que ya no se halla vigente - Artículo 14 de la Ley 446 de 1998-. No obstante, como se demanda un artículo que dispone no aplicar en una materia específica dos normas que ya no se hallan vigentes, es evidente que la Corte no puede emitir pronunciamiento alguno pues en casos como el presente la vigencia de las normas cuya inaplicación se ordena o, al menos, la producción de efectos jurídicos tras el vencimiento de su período de vigencia, constituye un presupuesto para que se pueda emitir un pronunciamiento de fondo⁹.

Por las razones expuestas la Corte se declarará inhibida para pronunciarse en relación con la demanda de inexecutable presentada contra la expresión “y en los artículos 21 y 23 del Decreto 2651 de 1991” contenida en el artículo 14 de la Ley 446 de 1998. Ante ello, determinará únicamente la executable o inexecutable del texto de ese artículo que no se halla afectado por la decisión inhibitoria a proferir.

4. El estudio de la Ley 446 de 1998 permite advertir que entre las materias por ella reguladas no se encuentra la materia penal, esto sin desconocer obviamente que algunas modificaciones introducidas al Código de Procedimiento Civil pueden aplicarse en el proceso penal en cumplimiento del principio de integración, tal como ocurre, por ejemplo, con las normas relacionadas con los auxiliares y colaboradores de la justicia, con la valoración de los daños, con el orden que deben seguir los jueces para proferir sentencias y con la imposición de multas a los apoderados de las partes. No obstante, tanto de los antecedentes como del texto definitivo de la ley se infiere con claridad que se regularon materias civiles, contencioso administrativas, de familia y laborales.

En cuanto a los antecedentes, es claro que una de las finalidades con las que se promulgó la ley fue la de imprimirle carácter permanente a muchas de las disposiciones contenidas en el Decreto 2651 de 1991 y que se habían orientado a la descongestión de la administración de

justicia pues razones de conveniencia institucional imponían superar la transitoriedad con que habían sido concebidas¹⁰. De ese modo, si la materia penal sólo había sido interferida por el Decreto 2651 de 1991 de una manera muy puntual, resulta comprensible que la ley promulgada para imprimirle carácter permanente a las normas contenidas en ese decreto no desarrollara preferentemente esa temática.

Igualmente, del texto de la Ley se infiere que la normatividad en ella contenida no fue concebida para la justicia penal. En efecto, con la precisión ya hecha de que algunas de las modificaciones introducidas al Código de Procedimiento Civil pueden tener implicaciones en el proceso penal al aplicarse en desarrollo del principio de integración, se advierte que la descongestión, la eficiencia y el acceso a la justicia pretendidos por la ley se circunscribían a los procesos civiles, de familia, contencioso administrativos y laborales. En ese sentido, aparte de las normas generales contenidas en las Partes I y II de la Ley, las que se aplican en todas las materias y eventualmente en materia penal en las condiciones ya indicadas, las demás tienen una cobertura más limitada. Así, las normas relacionadas con la eficiencia en la justicia se aplican en materia de familia y administrativa; los mecanismos alternativos de solución de conflictos como la conciliación, el arbitraje y la amigable composición se aplican también en materias distintas a la penal y, finalmente, entre las competencias jurisdiccionales asignadas a las Superintendencia de Sociedades, de Valores, de Industria y Comercio y Bancaria no se encuentran facultades propias de la justicia penal.

Como puede advertirse, entonces, si bien la Ley 446 de 1998 se orientó a la descongestión, eficiencia y acceso a la justicia, ni del decreto que con ella se pretendía reemplazar, ni de sus antecedentes legislativos, ni de su texto se infiere que ella se orientaba también a la administración de justicia penal.

En ese contexto debe entenderse la exclusión que hace el artículo 14 de la Ley 446 pues pone de presente que al legislador no le bastó que la gran mayoría de las disposiciones en ella contempladas no fueran aplicables a asuntos penales en razón de la naturaleza de los asuntos regulados, sino que además ordenó expresamente la inaplicación de algunas de ellas. Luego, la norma demandada, al ordenar la inaplicación del capítulo sobre pruebas al proceso penal, es coherente con los propósitos del legislador y con los contenidos del proceso legislativo agotado antes de la expedición de la ley.

5. Preciado, entonces, que la disposición demandada no constituye una norma aislada en el contexto de la Ley 446 de 1998 sino que es una fiel expresión de los fines que se buscaban con ésta, debe ahora establecerse el alcance de las reglas de derecho cuya inaplicación dispuso el artículo 14 ya citado. En ese sentido, se tiene:

a. El artículo 10 establece reglas para la solicitud, aportación y práctica de pruebas, reglas complementarias de las disposiciones generales contenidas en el Código de Procedimiento Civil y en otras disposiciones y que tienen que ver con la facultad de las partes de presentar experticios emitidos por instituciones o profesionales especializados; con la apreciación, sin necesidad de ratificación, de los documentos privados de contenido declarativo emanados de terceros; con la presentación de documentos relacionados con los hechos sobre los cuales declararon las partes o los testigos y con la presentación de informes o certificaciones por parte de las personas naturales o jurídicas sometidas a vigilancia estatal.

- b. El artículo 11 establece la presunción de autenticidad de los documentos privados presentados por las partes para ser incorporados a un expediente con fines probatorios.
- c. El artículo 12 establece la presunción de autenticidad de los documentos que reúnan los requisitos necesarios para constituir título ejecutivo.
- d. El artículo 13 establece la presunción de autenticidad de los memoriales presentados para que formen parte del expediente.

Pues bien. En estos artículos se advierten múltiples elementos de juicio claramente indicativos de que fueron concebidas para procesos distintos a los penales. Obsérvese:

- a. Las normas se dictan como complementarias de aquellas que en el Código de Procedimiento Civil regulan la práctica probatoria.
- b. Reiteradamente se habla de parte en referencia a quien, en cada caso, interviene como demandante o demandado, esto es, como titular de las pretensiones o de las excepciones que se oponen a ellas.
- c. Hay una referencia directa a la presunción de autenticidad de un documento siempre que reúna los atributos indicados en la ley cuando de él se pretenda derivar un título ejecutivo.
- d. De la presunción de autenticidad de los memoriales consagrada como regla general, se excluye a los memoriales que implican disposición de los derechos en litigio.

De lo expuesto se deduce que no sólo es evidente que el contenido general de la Ley 446 de 1998 se orientó a regular procesos distintos a los penales, sino que las normas particulares cuya inaplicación en ese tipo de procesos fue dispuesta por la norma demandada, están también concebidas para procesos diferentes a ellos pues instituciones como parte demandante, parte demandada, título ejecutivo y disponibilidad sobre derechos en litigio resultan ajenas a la materia penal.

6. Ahora bien. La Corte debe establecer si las reglas de derecho contenidas en los artículos 10 a 13 de la Ley 446 de 1998, las que integran el capítulo que según la norma demandada es inaplicable en materia penal, resultan compatibles con la naturaleza constitucional del proceso penal y con los principios que en él regulan la actividad probatoria.

En relación con la naturaleza constitucional del proceso penal hay que indicar que la estructura básica de acusación y juzgamiento ha sido configurada por el constituyente al asignarle a la Fiscalía General de la Nación la función de “investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes”, función que le impone los deberes de asegurar la comparecencia de aquellos adoptando medidas de aseguramiento, calificar y declarar precluidas las investigaciones realizadas y dirigir y coordinar las funciones de policía judicial, entre otros - Artículo 250 Constitución Política-.

De esa estructura básica de acusación y juzgamiento se sigue que la Fiscalía General de la Nación hace parte de la Rama Judicial del Poder Público, que es la titular de la acción penal y que durante el término de instrucción y hasta la calificación del sumario cumple funciones judiciales. Luego, tras la ejecutoria de la resolución de acusación, cuando hay lugar a ella, la

Fiscalía asume la calidad de sujeto procesal y, conjuntamente con la defensa y los demás sujetos procesales, interviene en el juzgamiento y queda sometida a la decisión de un tercero imparcial que es el juez.

En ese contexto, del deber de investigar los delitos que la Constitución le impone a la Fiscalía General de la Nación, de la titularidad que esa institución ejerce sobre la acción penal y del carácter oficioso de la investigación, se infiere la legitimidad de la dirección y control que ejerce sobre la actividad probatoria en la etapa de instrucción. En el mismo sentido, del carácter de supremo director del proceso que le asiste al juez durante la etapa de juzgamiento y de los principios de concentración de la prueba en la audiencia pública y de intermediación, se infiere también la legitimidad de la dirección y el control que el juzgador ejerce sobre la práctica probatoria en la etapa del juicio.

Pues bien. No debe perderse de vista que esa estructura básica de acusación y juzgamiento se halla inescindiblemente vinculada a los principios que en el proceso penal orientan la actividad probatoria, fundamentalmente al principio de presunción de inocencia y al principio que exonera al penalmente investigado de declarar en contra de sí mismo o de sus más próximos allegados - Artículos 29 y 33 de la Carta -.

En cuanto a la presunción de inocencia del sindicado, hay que indicar que se trata de un punto de referencia ineludible, explicable por los profundos contenidos de violencia implícitos en el poder punitivo del Estado y concebido como una garantía para que sólo haya lugar a la imposición de la pena cuando se tenga absoluta certeza sobre la responsabilidad del procesado. La vigencia de esa presunción le marca al proceso penal un derrotero particular en materia probatoria pues se parte de una presunción que hay que desvirtuar plenamente ya que aún en caso de duda se mantiene su efecto vinculante. Ello es así en cuanto a la racionalidad del Estado constitucional, como Estado de justicia, le repugna la sola posibilidad de condenar a un inocente.

Y en cuanto a la exoneración del deber de declarar contra sí mismo o contra sus más próximos allegados, hay que decir que se trata de un imperativo que es una necesaria consecuencia de la presunción de inocencia. Si ésta le impone al Estado el deber de demostrar la ocurrencia de la conducta punible y la responsabilidad del procesado, resultaría inconcebible que al penalmente investigado se lo obligara a confesar su propia culpa; que se forzara a auto incriminarse a quien se presume inocente.

Esa naturaleza constitucional del proceso penal y los principios que en él regulan la actividad probatoria, le imprimen una dinámica particular a toda la actuación procesal y afectan el rol que en ella cumplen los sujetos procesales. De allí por qué incluso la parte civil quede vinculada por esa dinámica pues los cometidos de reparación del daño, esclarecimiento de la verdad y realización de la justicia que alienta en el proceso penal no puedan pretenderse desconociendo esa naturaleza y esos principios: Resultaría insólito que, estando la acción civil en el proceso penal supeditada a la acción penal, la parte que la promueve no estuviese vinculada por la presunción de inocencia o por la exoneración del deber de declarar que amparan al sindicado.

Ahora, si esa es la naturaleza del proceso penal y si de ella se infieren esos principios de la actividad probatoria, resultan incompatibles con él disposiciones dictadas como

complementarias de aquellas que en el Código de Procedimiento Civil regulan la práctica probatoria, la referencia a partes procesales entendidas como demandantes o demandados, la alusión a títulos ejecutivos y la remisión a la capacidad dispositiva sobre derechos en litigio. De allí por qué el legislador, al establecer que esas disposiciones no se apliquen en materia penal, se haya limitado a ejercer su capacidad de configuración normativa respetando la naturaleza de ese proceso pues tal decisión es coherente con los fundamentos que el constituyente ha establecido para la el sistema sustancial y procesal de imputación penal.

7. En ese marco, si se examinan los cargos formulados por el actor, se advierte que ellos plantean la vulneración del debido proceso por la inaplicación en materia penal de cuatro artículos que regulan la práctica probatoria en materias diferentes.

En cuanto a ello hay que decir que el derecho fundamental al debido proceso concreta el cúmulo de garantías sustanciales y procesales que deben realizarse en la actividad jurisdiccional y administrativa orientadas a la solución de controversias y que esas garantías son de estricto cumplimiento en todo tipo de actuaciones por constituir un presupuesto para la realización de la justicia como fin estatal. No obstante, los contenidos particulares del derecho fundamental al debido proceso deben concebirse teniendo en cuenta la naturaleza de la responsabilidad que se debate, mucho más en un ámbito como el punitivo, en el que los fundamentos sustanciales y procesales de la imputación también han sido concebidos por el constituyente.

Como se ha visto, la estructura básica de acusación y juzgamiento le imprime al proceso penal colombiano una fisonomía propia que impide que se extiendan a él instituciones probatorias concebidas para otro tipo de actuaciones. Por ello, el respeto de las garantías referidas al aporte, contradicción y apreciación de las pruebas en el proceso penal debe propiciarse en un marco que sea consecuente con el deber de investigar los delitos que la Constitución le impone a la Fiscalía General de la Nación, con la titularidad que esa institución ejerce sobre la acción penal, con la naturaleza oficiosa del proceso, con el carácter de director que le asiste al juez durante la etapa de juzgamiento y con principios como los de presunción de inocencia, exoneración del deber de declarar, concentración de la prueba en la audiencia pública e inmediación.

En ese contexto, es evidente que no existen motivos constitucionalmente relevantes para afirmar la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, y del derecho de defensa material como uno de sus contenidos, porque al penalmente investigado no se le dé la oportunidad de practicar pruebas a través de su propia actividad y de sus propios recursos.

Es indudable que él es titular de derechos irrenunciables en materia probatoria. No obstante, debe tenerse presente que esos derechos han sido reconocidos en el marco de la estructura básica de acusación y juzgamiento del proceso penal y de los principios que en él regulan la actividad probatoria y de allí por qué su reconocimiento no pueda pretenderse extendiendo al proceso penal instituciones probatorias ajenas a su naturaleza.

Una regla de derecho positivo configurada por el legislador y de acuerdo con la cual no se aplican en materia penal varias disposiciones que regulan la práctica probatoria en temáticas diferentes, no conlleva vulneración alguna del debido proceso si, como aquí ocurre, tales

disposiciones resultan incompatibles con el sistema sustancial y procesal de imputación de responsabilidad penal. Por ello, no hay lugar a cuestionar la legitimidad constitucional de una norma legal que circunscribe el campo de aplicación de algunas disposiciones a las materias para las que fueron concebidas y que sustrae de ese campo un ámbito jurídico en el que, en razón de su particular naturaleza, tales disposiciones resultan inaplicables.

8. Por otra parte, la Corte observa que la racionalidad implícita en una disposición que ordena la inaplicación de varias normas en una materia diferente a aquella para la cual fueron concebidas, tampoco merece reparos desde el derecho de igualdad.

En efecto, la limitación del ámbito de aplicación de esas disposiciones a materias procesales distintas a la penal es una consecuencia lógica de la necesaria correspondencia que debe existir entre las relaciones jurídicas interferidas por ellas y los efectos que están llamadas a producir. De ese modo, no puede afirmarse que el legislador incurrió en una discriminación injustificada al sustraer los procesos penales del campo de aplicación de esas normas pues la naturaleza de las relaciones jurídicas sustanciales propias del derecho penal le imprimen al derecho procesal penal una dinámica diferente a aquella que pretendió interferir el legislador.

Luego, el sistema sustancial de imputación penal y la estructura básica de acusación y juzgamiento que a ese sistema corresponde, las dos con claros fundamentos en la Carta Política, constituyen un supuesto fáctico diferente al considerado por las disposiciones cuya inaplicación se dispuso. En esas condiciones, una regla de derecho que excluye la aplicación de varias disposiciones en supuestos para los que no fueron concebidas y contrarios a la naturaleza jurídica de aquellos que se pretendía interferir, no puede ser, en manera alguna, violatoria del derecho de igualdad pues, como se sabe, tal derecho impone que, en idénticas circunstancias, no se consagren excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros, salvo que exista una justificación objetiva y razonable.

9. De lo expuesto en precedencia se infiere que la norma demandada no contraría el Texto Fundamental. Ello es así porque ni de las materias procesales a que se aplica la Ley 446 de 1998; ni de la estrecha relación que existe entre esas materias y las disposiciones referidas en la norma demandada; ni del alcance de las reglas de derecho cuya inaplicación se ordenó; ni de la incompatibilidad que existe entre el capítulo cuarto de la primera parte de la Ley 446, los fundamentos constitucionales del proceso penal y los principios que en él orientan la actividad probatoria, se deduce vulneración alguna del debido proceso o del derecho de defensa. Por el contrario, la motivación precedente permite comprender que se trata de una norma que encuentra una justificación razonable en la naturaleza del proceso penal y en los fundamentos constitucionales del sistema sustancial y procesal de imputación en esa materia.

Por esos motivos se declarará la exequibilidad de la expresión “De los procesos penales. Las disposiciones contenidas en este Capítulo... no serán aplicables en materia penal” contenida en el artículo 14 de la Ley 446 de 1998.

DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. Declararse inhibida para decidir de fondo en relación con la demanda de inexequibilidad instaurada contra la expresión “y en los artículos 21 y 23 del Decreto 2651 de 1991” contenida en el artículo 14 de la Ley 446 de 1998.

SEGUNDO. Declarar exequible la expresión “De los procesos penales. Las disposiciones contenidas en este Capítulo... no serán aplicables en materia penal” contenida en el artículo 14 de la Ley 446 de 1998.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 El texto de los artículos 21 y 23 del Decreto 2651 de 1991, que son inaplicables en materia penal según el artículo 14 de la Ley 446 de 1998, es el siguiente:

Artículo 21. En todo proceso las partes de común acuerdo pueden, antes de que se dicte sentencia de primera o única instancia o laudo arbitral, realizar los siguientes actos probatorios:

1. Presentar informes científicos, técnicos o artísticos, emitidos por cualquier persona natural o jurídica, sobre la totalidad o parte de los puntos objeto de dictamen pericial; en este caso, el juez ordenará agregarlo al expediente y se prescindirá total o parcialmente del dictamen pericial en la forma que soliciten las partes al presentarlo.

Estos informes deberán presentarse autenticados como se dispone para la demanda.

2. Si se trata de documento que deba ser reconocido, pueden presentar documento auténtico proveniente de quien deba reconocerlo, en el cual conste su reconocimiento en los términos del artículo 273 del Código de Procedimiento Civil. La declaración se entenderá prestada bajo juramento por la autenticación del documento en la forma prevista para la demanda.

Este escrito suplirá la diligencia de reconocimiento.

3. Presentar la versión que de hechos que interesen al proceso, haya efectuado ante ellas un testigo. Este documento deberá ser autenticado por las partes y el testigo en la forma como se dispone para la demanda, se incorporará al expediente y suplirá la recepción de dicho testimonio. La declaración será bajo juramento que se entenderá prestado por la autenticación del documento.

4. Presentar documento en el cual consten los puntos y hechos objeto de una inspección judicial; en este caso se incorporará al expediente y suplirá esta prueba. El escrito deberá autenticarse como se dispone para la presentación de la demanda.

5. Solicitar, salvo que alguna de las partes esté representada por curador ad litem, que la inspección judicial se practique por la persona que ellas determinen.

6. Presentar documentos objeto de exhibición.

Si se trata de documentos que estén en poder de un tercero o provenientes de éste, éstos deberán presentarse autenticados y acompañados de un escrito, autenticado en la forma como se dispone para la demanda, en el cual conste expresamente la aquiescencia del tercero para su aportación.

En estos casos el juez ordenará agregar los documentos al expediente y se prescindirá de la exhibición, total o parcialmente, en la forma como lo soliciten las partes.

Las pruebas aportadas en la forma mencionada en este artículo, serán apreciadas por el juez en la respectiva decisión tal como lo dispone el artículo 174 del código de procedimiento civil y en todo caso el juez podrá dar aplicación al artículo 179 del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 23. Cuando en interrogatorio de parte el absolvente o en declaración de tercero el declarante manifieste que el conocimiento de los hechos lo tiene otra persona, deberá indicar el nombre de ésta y explicar la razón de su conocimiento. En este caso el juez, si lo considera conveniente, citará de oficio a esa persona aún cuando se haya vencido el término probatorio.

2 Esta Corporación, mediante Sentencia C-586-92, M. P. Fabio Morón Díaz, declaró la

constitucionalidad del artículo 51 del Decreto 2651 de 1991 pues encontró que él se contraía a establecer criterios que le sirvieran a la Corte Suprema de Justicia para examinar las causales de casación alegadas por los recurrentes sin el rigor extremo exigido para contradecir el planteamiento lógico argumental contenido en la sentencia y que con ello no se alteraba la naturaleza de la casación ni se convertía a la Corte Suprema en tribunal de instancia.

3 Lo expuesto no quiere decir, desde luego, que no sea viable una política de descongestión judicial como parte de una política criminal alternativa diseñada ante las limitaciones del sistema penal convencional. Lo que ocurre es que ni el Decreto 2651 de 1991 ni la Ley 446 de 1998 se orientaron en esa dirección. No obstante, nada se opone a que ese tipo de medidas se conciban también para el sistema penal. De allí por qué la Corte, en la Sentencia C-215-93, M. P., Fabio Morón Díaz, al declarar la exequibilidad del artículo 1° y de algunos apartes del artículo 2° del Decreto 2651 de 1991 haya manifestado: “El artículo 2o. del Decreto 2651, se refiere a los procesos en que no se hubiere proferido sentencia de primera instancia, lo que permite racionalmente colegir que se refiere a los procesos en curso, distintos a los procesos laborales, penales y contencioso administrativos. La expresión “distintos” que trae la norma, no puede interpretarse como lo hace el demandante como sinónimo de “excepción hecha de”, de manera que puede pensarse que el comentado artículo excluyera la conciliación de los procesos que versen sobre esas materias; sino, por el contrario, debe entenderse en el sentido de que la norma al hacer la exclusión, del reglamento que incorpora, quiere dejar sin variación el régimen que contienen otras disposiciones jurídicas”.

4 El artículo 1° del Decreto 2651 de 1991 disponía: “Por el término de cuarenta y dos (42) meses se adoptan las disposiciones contenidas en el presente Decreto, encaminadas a descongestionar los despachos judiciales”.

5 La Ley 192 de 1995 estaba integrada por un solo artículo que decía: “Prorrógase por un (1) año la vigencia del Decreto 2651 de noviembre 25 de 1991, con excepción de lo previsto en los artículos 39, 44, 54, 59, 61 y 62 del mismo”.

6 El artículo 1° de la Ley 287 de 1996 disponía: “Prorrógase por un (1) año la vigencia del Decreto 2651 del 25 de noviembre de 1991, prorrogado por la Ley 192 del 29 de junio de 1995, con excepción de lo previsto en los artículos 39, 44, 59, 61 y 62 del mismo”.

7 El artículo 1° de la Ley 377 de 1997 disponía: “Prorrógase por un (1) año la vigencia del Decreto 2651 del 25 de noviembre de 1991, prorrogado por las Leyes 192 de 1995 y 287 de 1996”.

8 El capítulo de la Ley 446 de 1998 de que hace parte la disposición demandada es del siguiente tenor: “CAPITULO 4. De las pruebas.

Artículo 10. Solicitud, aportación y práctica de pruebas. Para la solicitud, aportación y práctica de pruebas, además de las disposiciones generales contenidas en el Código de Procedimiento Civil y demás disposiciones se dará aplicación a las siguientes reglas:

1. Cualquiera de las partes, en las oportunidades procesales para solicitar pruebas, podrá

presentar experticios emitidos por instituciones o profesionales especializados. De existir contradicción entre varios de ellos, el juez procederá a decretar el peritazgo correspondiente.

2. Los documentos privados de contenido declarativo emanados de terceros, se apreciarán por el juez sin necesidad de ratificar su contenido, salvo que la parte contraria solicite su ratificación.

3. Las partes y testigos que rindan declaración podrán presentar documentos relacionados con los hechos sobre los cuales declaran, los cuales se agregarán al expediente y se darán en traslado común por tres (3) días a las partes, sin necesidad de auto que lo ordene.

4. Las personas naturales o jurídicas sometidas a vigilancia estatal podrán presentar informes o certificaciones en la forma establecida en el artículo 278 del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 11. Autenticidad de documentos. En todos los procesos, los documentos privados presentados por las partes para ser incorporados a un expediente judicial con fines probatorios, se reputarán auténticos, sin necesidad de presentación personal ni autenticación. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en relación con los documentos emanados de terceros.

Artículo 12. Título ejecutivo. Se presumirán auténticos los documentos que reúnan los requisitos del artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, cuando de ellos se pretenda derivar título ejecutivo.

Artículo 13. Memoriales y poderes. Los memoriales presentados para que formen parte del expediente se presumirán auténticos, salvo aquellos que impliquen o comporten disposición del derecho en litigio y los poderes otorgados a los apoderados judiciales que, en todo caso, requerirán de presentación personal o autenticación.

Artículo 14. De los procesos penales. Las disposiciones contenidas en este capítulo y en los artículos 21 y 23 del Decreto 2651 de 1991 no serán aplicables en materia penal.

9 La posibilidad de que la Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad de normas que ya no se hallan vigentes pero que están produciendo efectos jurídicos ha sido considerada en varias oportunidades por esta Corporación. Entre otras pueden consultarse las Sentencias C-416-92, M. P. José Gregorio Hernández Galindo; C-103-93, M. P. Fabio Morón Díaz y C-583-95., M. P. José Gregorio Hernández Galindo. En este último pronunciamiento, la Corte se inhibió de conocer la demanda instaurada contra los artículos 2 y 5 de la Ley 4ª de 1990 pues al momento del fallo tales normas habían sido derogadas y no se encontraban produciendo efectos jurídicos. En el fallo se afirmó que “Como las referidas normas no están produciendo efectos, pues el nuevo régimen legal definió íntegramente las funciones del Procurador y de las distintas dependencias de la Procuraduría, carece de objeto cualquier decisión de la Corte, según lo tiene dicho su reiterada jurisprudencia”.

10 En la exposición de motivos, el Ministro de Justicia y del Derecho manifestó que el proyecto, si bien contenía disposiciones novedosas sobre descongestión, eficiencia y acceso

a la justicia; también se orientaba a convertir en legislación permanente normas del Decreto 2651 de 1991. En este sentido se indicó: “En punto de este último decreto, es de mencionar que por expreso mandato del artículo transitorio 5° de la Constitución Política de 1991, el Decreto 2651 de 1991, en sus artículos 1° y 62, determinó el carácter transitorio de las disposiciones y medidas en él adoptadas, por lo que aquél tendría vigencia sólo hasta el 10 de julio de 1995. No obstante, por motivos de conveniencia el decreto en mención ha sido prorrogado por el Congreso de la República en dos ocasiones; la primera a través de la Ley 192, y la segunda por medio de la Ley 287 de 1996, que extendió la vigencia del Decreto sólo hasta el 10 de julio de 1997. Con el objeto de impedir que las normas contenidas en este decreto desaparezcan del ordenamiento jurídico colombiano, el presente proyecto de ley tiene como su primer objetivo reemplazar la normatividad contenida en el Decreto 2651 de 1991 convirtiendo en permanentes algunas de sus previsiones e incorporando algunas nuevas que coadyuven a la obtención de la finalidad que animaba la regulación”. Gaceta del Congreso. No.621. Martes 24 de diciembre de 1996. p.22.