C-208-93

Sentencia No. C-208/93

LEGISLACION PERMANENTE

No es lo mismo verificar la constitucionalidad de unas normas cuando corresponden al ejercicio de atribuciones extraordinarias propiciadas por la declaratoria de un estado de excepción que examinarlas como disposiciones llamadas a regir de modo permanente, aunque su contenido material sea idéntico. Los criterios relativos al alcance de cada precepto varían de una hipótesis a la otra, de tal manera que no por haberse hallado exequible la norma de Estado de Sitio puede predicarse la exequibilidad de esa misma disposición cuando se la concibe como integrada al orden jurídico de normalidad y ha sido revestida de carácter permanente.

SOMETIMIENTO A LA JUSTICIA

as reglas, procedimientos o mecanismos contemplados en el “Estatuto de Sometimiento a la Justicia” adquieren el carácter de indispensables para lograr la reincorporación de aquellas personas que actúan al margen de la ley en actividades como el terrorismo, narcotráfico, secuestro, entre otros. Además se enderezan al logro de los fines constitucionales, en especial a la realización del valor de la justicia y a la integridad de todas las personas residentes de Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

ACUMULACION DE COMPETENCIAS/PRINCIPIO DEL JUEZ NATURAL

No teniendo rango constitucional, la radicación de competencias, es del resorte ordinario del legislador regularla sin que por el hecho de hacerlo pueda válidamente sostenerse que ofende la Carta, pues es la política criminal la que determina y orienta sus criterios, aunque desde luego, al fijarla debe acatar las disposiciones superiores que gobiernan el ejercicio de la soberanía punitiva. Por las razones que rodean esta especial legislación, es frecuente y necesario el uso del instrumento procedimental de la variación de la asignación de la actuación que está previsto en otras disposiciones y por motivos claramente determinados. Nada se opone dentro del marco de la Constitución a que dicha variación se estime como legal y que ella no genere nulidad alguna. Los principios del Juez natural en estos casos

quedan satisfechos con la no alteración de la naturaleza del funcionario judicial y con el no establecimiento de jueces y tribunales ad-hoc lo cual si constituiría una abierta transgresión al artículo 29 de la Carta. La acumulación de competencias en virtud de la confesión de uno de los delitos investigables por los jueces de orden público, se enmarca dentro de la institución del debido proceso. Para esta Corte es de meridiana claridad que la acumulación de competencias se instituye con miras a procurar la celeridad procesal y la eficaz solución de conflictos, todo lo cual se traduce en una pronta y eficiente administración de justicia.

PRUEBAS-Solicitud en el extranjero

En la solicitud y trámite de los informes y pruebas que requiera el Juez de Orden Público (hoy Juez Regional) en los procesos de su competencia ante las autoridades extranjeras, a través del procedimiento administrativo establecido en el artículo 5o. del Decreto 2265 de 1991 (en que éstas una vez se reciben se incorporan como medios de prueba al proceso en curso), no se advierte violación alguna a la Carta Fundamental, y en particular al artículo 29 constitucional, que consagra el derecho al debido proceso.

Ref.: Expediente D-109 y D- 124

Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 2o. (parcial), 3o. (parcial), 5o. y 6o. del Decreto 2265 del 4 de octubre de l991. “Por el cual se adoptan como Legislación Permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades de Estado de Sitio”.

Demandantes:

Reinaldo Suárez Florez y Mario Wbeimar Cardona.

Magistrado Sustanciador:

HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., Junio 3 de 1993.

I. ANTECEDENTES

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

Lo acusado es el texto que aparece resaltado en la transcripción de las disposiciones acusadas:

“ARTICULO 2o. Adóptanse como legislación permanente las siguientes disposiciones del Decreto Legislativo 2372 de l.990:

Artículo 1o.- El artículo 2o. del Decreto 2047 de l.990, quedará así:

“Artículo 2o. Si el Juez que recibe la confesión es el competente para conocer de los hechos punibles, y estuviere adelantando el proceso, continuará la actuación, recibirá la indagatoria y procederá a definir la situación jurídica dentro de los términos de la ley, si fuere el caso, disponiendo la libertad inmediata del imputado sin caución y con el compromiso de hacer presentación personal cuando se le requiera por razón del proceso, si se tratare únicamente de los delitos de porte ilegal de armas y concierto para delinquir. En estos casos tampoco habrá incautación ni decomiso de bienes, salvo los relacionados con las armas mismas.

Si confiesa otros delitos, o los confesados son diferentes a los anteriores, se proferirá detención preventiva sin derecho a excarcelación.

Si los delitos confesados son conexos, se adelantará un sólo proceso. Si algunos no lo fueren, se investigarán por separado y conocerá de ellos el mismo juez, aunque no sean de su competencia, y se acumularán todos en la etapa del juicio. En esta última etapa sólo habrá lugar a excarcelación cuando haya transcurrido más de un (1) año desde la fecha de la ejecutoria de la primera resolución acusatoria, sin que se haya dictado sentencia” (negrillas corresponden a la parte acusada).

“…”

“ARTICULO 3o. Adóptanse como legislación permanente las siguientes disposiciones del Decreto Legislativo 3030 de l990:

“…

“Artículo 7o.- El Juez que haya asumido el conocimiento de los delitos confesados será competente para conocer de todos los procesos que se adelanten contra el procesado, así alguno de los delitos no sean de su competencia, o alguno de los coautores o partícipes no

estén en las condiciones señaladas en el artículo 1o. de este decreto, salvo el fuero constitucional o legal respecto de los aforados únicamente. Adelantará un sólo proceso con los que fueren conexos, y tramitará por separado los que no lo fueren, pero se acumularán todos en la etapa del juicio, cuando fuere posible. Por los delitos no confesados no habrá lugar a las rebajas previstas en este decreto.

En caso de concurso de delitos, la pena imponible será la del delito al que corresponda una pena mayor dentro del proceso, hecha previamente la determinación para cada uno de ellos por razón de las circunstancias agravantes y atenuantes de la punibilidad y las rebajas de penas a que haya lugar aumentada hasta en otro tanto.

El trámite para los delitos a que se refiere este artículo en los procesos adelantados por los Jueces de Orden Público, será el establecido en el Decreto Legislativo 2790 de l990, pero hasta el 16 de enero de l991 la investigación la adelantará también el Juez de conocimiento. Las Pruebas serán practicadas por la Unidad de Policía Judicial que señale el Juez competente" (negrillas corresponden a la parte acusada).

"ARTICULO 5o. Adóptanse como legislación permanente las siguientes disposiciones del Decreto Legislativo 1303 de l990:

"Artículo 1o. En los delitos de competencia de los Jueces de Orden Público, las relaciones de las autoridades colombianas con las extranjeras para todo lo relacionado con la práctica y el traslado de pruebas o medios de prueba, se regirá por lo que dispongan los tratados públicos, las convenciones internacionales, los acuerdos entre gobiernos y los usos internacionalmente consagrados. A falta de éstos, o en lo no previsto en ellos, se aplicarán las disposiciones del presente decreto.

"Artículo 2o.- Cuando el Juez de Orden Público tenga fundados elementos de juicio que le permitan concluír que el procesado ha cometido delitos en el exterior que estén siendo investigados o que puedan ser investigados oficiosamente, solicitará por intermedio de la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, informes a los países que corresponda, sobre los procesos en curso y sobre la existencia de las pruebas que puedan ser aportadas a la investigación por él adelantadas.

"Artículo 3o.- Cuando un Juez de Orden Público deba solicitar a una autoridad extranjera una

prueba o información relacionada con un proceso, enviará la petición por intermedio de la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la cual dará trámite inmediato a la petición. Si la petición carece de algún elemento esencial para su trámite, dicha dependencia coordinará con la oficina de origen para que se subsane la omisión.

La Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República coordinará la transcripción de la solicitud al idioma del país al cual se le formula y le dará curso elevando las solicitudes correspondientes ante las autoridades extranjeras, directamente o por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuando a ello hubiere lugar, mediante el procedimiento de exhortos o cartas rogatorias.

"Artículo 4o.- Las solicitudes de asistencia judicial que se formulen a las autoridades extranjeras, para el recaudo o traslado de pruebas que obren en diligencias o procesos de competencia de los Jueces de Orden Público, deberán hacerse por escrito y podrán efectuarse señalando, entre otros, los siguientes aspectos:

A. El nombre de la autoridad encargada de la investigación, identificada con su denominación o código correspondiente.

B. La descripción del asunto, la índole de la investigación, la mención sumaria de los hechos con indicación del o los procesados si se conocieren, y la calificación jurídica provisional que a éstos corresponda, cuando a ello hubiere lugar.

C. La descripción completa de las pruebas e informaciones que se solicitan.

Cuando no se conozcan las pruebas, la mención de los hechos que se quieren acreditar.

Si se trata de prueba trasladada, se especificará el documento que debe ser enviado o reproducido, determinándose el proceso en el que se encuentra y la autoridad que lo tramita.

D. Las copias auténticas de los documentos o pruebas que se quieran corroborar.

E. Si se trata de pruebas que puedan ser practicadas, se señalarán éstas, se especificarán las formalidades especiales para su recepción, se darán las informaciones adicionales que se

consideren útiles para un adecuado cumplimiento de la petición.

F. Para la recepción de testimonios, se especificarán los hechos concretos sobre los cuales debe recaer el interrogatorio.

G. Cualquier otra información que pueda ser de utilidad a la autoridad a la cual se formula la solicitud, para su mejor cumplimiento.

Parágrafo I. Se presume la autenticidad de los documentos remitidos y de las pruebas practicadas por autoridad extranjera, siempre que su traslado o su trámite se realice por petición de autoridad colombiana.

Parágrafo II. La petición de traslado de pruebas o de práctica de las mismas, formulada a las autoridades extranjeras, incluirá la solicitud de que se certifique que ellas fueron practicadas válidamente, de conformidad con la respectiva ley procesal.

"Artículo 5o.- Cuando se trate de solicitudes formuladas por autoridades extranjeras, relacionadas con pruebas que puedan encontrarse en procesos de competencia de los Jueces de Orden Público, estas serán tramitadas por intermedio de la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para lo cual la autoridad que reciba la solicitud la enviará a dicha dependencia.

Cuando tales solicitudes se formulen por vía diplomática, el Ministerio de Relaciones Exteriores remitirá la solicitud de manera inmediata a la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República para su trámite.

"Artículo 6o.- El Gobierno Nacional determinará si el trámite de la solicitud afecta la seguridad u otros intereses esenciales del país, o el adelantamiento de otras investigaciones, o si la información no contiene los elementos requeridos para darle curso, en cuyo caso se dará aviso inmediato, a través de la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a la autoridad encargada de coordinar el trámite en el país solicitante.

Si se condiciona la solicitud al cumplimiento de ciertos requisitos por el país solicitante, éste podrá insistir en su tramitación comprometiéndose a cumplirlos en un plazo prudencial.

“Artículo 7o.- Si la solicitud fuere procedente se enviará por dicha Secretaría al Director Seccional de Orden Público que corresponda, o a la autoridad que a juicio del Secretario Jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República pueda cumplir en forma expedita la comisión, cuando se trate de la práctica de pruebas.

“Artículo 8o.- La práctica de las pruebas se efectuará de conformidad con las normas legales internas del país que deba realizarlas.

Cuando la solicitud establezca que se realice conforme a determinadas condiciones, las mismas se practicarán de conformidad con lo pedido, siempre que no se contraríen los derechos y garantías consagrados en las leyes internas del país que deba realizarlas.

“Artículo 9o.- El trámite y diligenciamiento de las solicitudes de que trata este Decreto, serán reservados.

“Artículo 10o.- El presente Decreto rige (sic) modifica en lo pertinente los artículos 641 a 646 del Código de Procedimiento Penal y el artículo 3o. del Decreto 303 de l991”.

“Artículo 6o.- El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

III. LAS DEMANDAS

A. El ciudadano REINALDO SUÁREZ FLOREZ mediante escrito presentado ante esta Corporación el 1o. de abril de l992 solicitó la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 5o. y 6o. del Decreto 2265 de l991, por considerar que violan los artículos 4, 9, 29, 35, 85, 89, 93, 121, 122, 150 numerales 1, 2 y 16, 152 literal b), 189 numeral 2, 224, 228 y 230 de la Constitución Política.

Los motivos por los cuales el actor realiza el anterior pedimento son los siguientes:

1.- Al establecer la norma que la incorporación y controversia de los medios de prueba en materia criminal estarán sujetas a lo que dispongan sobre ello “usos y costumbres internacionales”, se viola el principio de legalidad protegido por la Constitución. Lo anterior en vista de que, dichos usos no existen y porque la costumbre, interna o internacional, no tiene la calidad de fuente del derecho penal, ni del procesal penal.

2.- Además, considera el actor que también se vulnera el debido proceso por la falta de limitación en el tiempo y de los alcances del mecanismo allí previsto para la aceptación de medios de prueba originados en otros Estados.

El principio de legalidad se ve lesionado cuando la norma permite que un mecanismo probatorio novedoso se aplique a infracciones cometidas antes de su establecimiento, pues la forma del juzgamiento debe estar previamente determinada por el legislador.

Así mismo, estima que en materia probatoria también debe aplicarse el principio de la irretroactividad en el campo penal.

3.- Al permitirse que mediante "acuerdos entre gobiernos" se regulen aspectos tales como la práctica y el traslado de pruebas, se desconoce el precepto constitucional según el cual para poder exigir a los habitantes del territorio nacional la sujeción a normas de derecho internacional público, se requiere que éstas hayan sido incorporadas al derecho interno a través de una ley aprobatoria emanada del Congreso de la República.

4.- Además, en relación con la prohibición constitucional de extradición de los nacionales colombianos, dice: "Si fue necesario que la Constitución Política de l991 se refiriese a la "obligación" de juzgar a los nacionales colombianos, por delitos cometidos en el exterior, es porque, con anterioridad a ese precepto recientemente introducido en el orden constitucional, tal deber no existía."

Y si no existía, el mecanismo dispuesto de manera general por el Decreto Especial No. 2265 de l.991 (octubre 4), en su efecto retroactivo, es inconstitucional, también, por esa otra razón".

5.- La intervención de funcionarios administrativos en la recaudación de pruebas, así como las "facultades" que se reservó el gobierno nacional en estos procedimientos, quebranta la autonomía e independencia de la rama judicial.

6.- Así mismo, estima que se ha desconocido el precepto superior que consigna la regla en virtud de la cual las funciones asignadas a los empleados públicos deben ser determinadas por ley o reglamento, y se establece de paso una inadmisible acumulación de funciones.

7.- Concluye diciendo que el valor otorgado por el decreto acusado a la legislación extranjera

viola toda la Constitución y particularmente los artículos 4o. y 9o. de la misma. Desconoce, además, lo dispuesto en numerosos tratados públicos ratificados por el Estado Colombiano.

B. Por su parte, el señor MARIO WBEIMAR CARDONA demandó los artículos 2o. y 3o. del Decreto 2265 de l.991 por estimar que infringen el derecho al debido proceso (artículo 29 de la C.N.), ya que asignarle el conocimiento de todos los delitos confesados al Juez que recibe la confesión, constituye una clara lesión de la garantía constitucional del juez natural.

La Sala Plena de la Corte Constitucional en sesión del día 16 de julio de l.992, resolvió acumular las dos demandas anteriores en razón de la identidad del decreto acusado.

IV. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA.

Dentro del término de fijación en lista, el Ministro de Justicia hizo llegar un escrito por el cual defiende la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

Afirma el Ministro que tanto en el anterior Código de Procedimiento Penal, como en el ahora vigente, se reconoce el principio de la subsidiariedad de la legislación interna frente a las normas que en materia de cooperación internacional hayan sido previstas en tratados públicos, convenciones internacionales, los acuerdos entre gobiernos y los usos internacionalmente consagrados.

Anota que los tratados públicos no son los únicos instrumentos para obligar a los Estados internacionalmente, pues existen mecanismos como los tratados simplificados, que a pesar de no estar revestidos de las solemnidades propias de un tratado público, generan obligaciones para los Estados, según lo reconoce la Convención de Viena de l969. Es más, un Estado puede obligarse aún unilateralmente. Y en lo referente a los usos internacionalmente consagrados, advierte que varias fuentes de derecho internacional e interno les otorgan plena vigencia, entre ellos la Ley 13 de l.945 por medio de la cual el Congreso aprobó la Carta de las Naciones Unidas, en cuyo artículo 92 se establece dicho reconocimiento.

Además, las normas impugnadas regulan materias que no pertenecen al ámbito de las relaciones internacionales y que, en cuanto forman parte del fuero interno de cada Estado, no requieren solemnidades.

Finalmente, señala que en nuestro sistema jurídico procesal impera el criterio de la sana

crítica por lo que existe libertad en la utilización de medios probatorios. En consecuencia, la incorporación de cualquiera de ellos no viola el principio de legalidad, que, además, no es aplicable en relación con los mecanismos de aducción de la prueba.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación, mediante oficio No. 075, del once (11) de septiembre de l.992, manifestó a esta Corporación un posible impedimento para conocer del presente asunto, ya que ante la Comisión Especial había manifestado la importancia de la legislación permanente.

La Sala Plena de la Corte, en auto del veinticuatro (24) de septiembre de l.992 decidió no aceptar el impedimento planteado por considerar que el Jefe del Ministerio Público en modo alguno emitió concepto sobre la constitucionalidad de las normas en cuestión.

En razón a lo anterior, el Procurador General de la Nación, mediante escrito que fue recibido en la Secretaría de esta Corporación el día 27 de noviembre de l992, emitió el concepto de su competencia, el cual concluye solicitando la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones demandadas con base en los siguientes planteamientos:

1.- En relación con las disposiciones contenidas en los artículos 2o. y 3o. del Decreto 2265 de l991 acusados, estima que estos, concebidos dentro del marco donde el juez de orden público adelantaba todas las actuaciones con el concurso de la Dirección Nacional de Instrucción Criminal, quedaron abrogados ante el nuevo esquema penal (Decreto 2700 de l.991). Procedería entonces pedir a esta Honorable Corporación un pronunciamiento inhibitorio en este aspecto, por carencia actual de objeto.

Sin embargo, acoge la tesis planteada en la sentencia de la Corte Constitucional No. C-416 del 18 de junio de l.992, en la cual se considera que la denominada "sustracción de materia" no debe conducir necesariamente a un fallo inhibitorio. De ahí que seguidamente conceptúe sobre el fondo de la cuestión de constitucionalidad planteada.

Señala el señor Procurador, que los textos de las normas se refieren a situaciones propias de la etapa instructiva de los procesos penales a cargo -en la fecha de su expedición-, de los Jueces de Orden Público, convertidos luego en Jueces Regionales y Tribunal Nacional, e

integrados a la jurisdicción penal. La etapa instructiva en la actuación penal dentro del sistema acusatorio fue asignada a la Fiscalía General de la Nación, a quien corresponde investigar y acusar ante los juzgados y tribunales competentes.

Las medidas de procedimiento allí contenidas, en relación con la acumulación de competencias en virtud de la confesión de uno de los delitos investigables por los denominados -para ese entonces-, Jueces de Orden Público, resultaban exequibles a la luz del debido proceso en la medida en que las exigencias "de Juez y procedimientos previamente establecidos", se hallaban garantizados por sus preceptivas, de donde se infiere que no sufriría mengua alguna la garantía constitucional en comento.

2.- En cuanto al artículo 5o. del Decreto en mención, que trata sobre las relaciones de las autoridades colombianas con las extranjeras para lo atinente a la práctica y el traslado de pruebas, afirma el Ministerio Público que el Libro V, Título I del actual Código de Procedimiento Penal, artículos 538 al 542, que versa sobre las relaciones con autoridades extranjeras, derogó la disposición demandada, conclusión a la que se llega al advertir que mientras el Decreto 1303 de 1990 circunscribía sus preceptivas a la actuación del Juez de Orden Público en delitos que eran de su competencia, hoy las normas del nuevo Código de Procedimiento Penal a la vez que regulan íntegramente la misma materia, al referirse al "funcionario", involucra a los servidores habilitados por la Constitución y la ley para cumplir las etapas de investigación y juzgamiento que se imponen en el nuevo ordenamiento superior (inciso 2o. artículo 542 del C.P.P.), por lo que se está en frente a la figura de la "sustracción de materia". Por lo tanto, son aplicables las mismas consideraciones que se realizaron anteriormente en cuanto al tratamiento que debe asumir la Corte Constitucional frente a estos casos.

Así, pues, estima que el artículo 5o. es exequible por cuanto "no viola el debido proceso, por el que se ha entendido no sólo la preexistencia de la norma que lo contenga, sino además su aplicación por los órganos y jueces instituídos legalmente para esa función, y por ende, que nadie puede ser castigado sino en virtud de un juicio legal".

3.- Finalmente, ningún reparo de inconstitucionalidad le merece el artículo 6o. acusado, al prever la vigencia del Decreto 2265 de l.991 y su fuerza derogatoria frente a disposiciones contrarias.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera.- Competencia y Requisitos de Forma.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo transitorio 10 de la Carta Política, corresponde a esta Corporación el examen de la constitucionalidad de los decretos que haya expedido el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas en los artículos transitorios 5o., 6o. y 8o. de la misma codificación constitucional.

En atención a que las disposiciones constitucionales transitorias que se invocan como fundamento para la expedición de las normas acusadas no establecen distinción alguna sobre el tipo y la clase de control de constitucionalidad en esta especial materia del ejercicio de las facultades extraordinarias de origen constituyente, dicho control se debe verificar ante esta Corporación judicial de modo integral, es decir, tanto por el fondo o por el contenido, como por la forma que debe revestir su expedición ante la nueva Carta Política.

Adviértase que la Carta Constitucional de 1991, no obstante convalidar transitoriamente hasta por el término de noventa (90) días la vigencia de las disposiciones que se hayan expedido a la luz de la anterior normatividad superior en una modalidad expresa de dispensa transitoria de constitucionalidad, y que podían durante dicho término ser incorporadas como legislación permanente, exige su examen tanto por los especiales aspectos de forma que se advierten, como por los aspectos de fondo que aparecen en el nuevo texto constitucional.

Obviamente, el examen de los aspectos de forma de las disposiciones acusadas se verifica en esta Corporación frente a los especiales requisitos que, para el ejercicio de las mencionadas facultades, estableció el mismo Constituyente.

En este sentido, se tiene que las normas acusadas forman parte del Decreto 2265 de 1991, el cual fue expedido por el Ejecutivo en uso de las facultades que le fueron otorgadas por el Constituyente en el artículo 8o. transitorio de la nueva Carta Fundamental, en cuya virtud se le habilitó para convertir en legislación permanente los decretos expedidos en ejercicio de las facultades de Estado de Sitio previstas en el artículo 121 de la anterior Constitución hasta la fecha de promulgación del Acto Constituyente de 1991.

En efecto, el artículo 8o. transitorio de la Carta Política dispuso:

“Los decretos expedidos en ejercicio de las facultades de Estado de Sitio hasta la fecha de promulgación del presente Acto Constituyente continuarán rigiendo por un plazo máximo de noventa días, durante los cuales el Gobierno Nacional podrá convertirlos en legislación permanente, mediante decreto, si la Comisión Especial no los imprueba” (negrillas fuera de texto).

Por otra parte, como es bien sabido, la Comisión Especial Legislativa prevista por el artículo 8o. transitorio de la Constitución Nacional de 1991 fue creada por el artículo 6o. transitorio de la misma, en los siguientes términos:

“Créase una Comisión Especial de treinta y seis miembros elegidos por cuociente electoral por la Asamblea Nacional Constituyente, la mitad de los cuales podrán ser Delegatarios, que se reunirá entre el 15 de julio y el 4 de octubre de 1991 y entre el 18 de noviembre de 1991 y el de la instalación del nuevo Congreso. La elección se realizará en sesión convocada para este efecto el 4 de julio de 1991.

Esta Comisión Especial tendrá las siguientes atribuciones:

a) Improbar por la mayoría de sus miembros, en todo o en parte, los proyectos de decreto que prepare el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por el artículo anterior y en otras disposiciones del presente Acto Constituyente, excepto los de nombramientos.

Los artículos improbados no podrán ser expedidos por el Gobierno;

b) Preparar los proyectos de ley que considere convenientes para desarrollar la Constitución. La Comisión Especial podrá presentar dichos proyectos para que sean debatidos y aprobados por el Congreso de la República;

c) Reglamentar su funcionamiento”.

Como también es plenamente conocido, el control de la constitucionalidad de los decretos que expidió el Gobierno Nacional en desarrollo de las atribuciones especiales que le fueron conferidas por el artículo 8o. transitorio de la Constitución Política de 1991, fue confiado por ésta, a la Corte Constitucional. Efectivamente, el artículo 10o. transitorio de la Carta estableció:

“Los decretos que expida el Gobierno en ejercicio de las facultades otorgadas en los anteriores artículos tendrán fuerza de ley y su control de constitucionalidad corresponderá a la Corte Constitucional”.

Conclúyese de los razonamientos precedentes que esta Corporación es competente para conocer del Decreto 2265 de 1991, puesto que este fue dictado por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades excepcionales otorgadas por el artículo 8o. transitorio de la Carta Fundamental, y como quiera que el mismo no fue improbado por la Comisión Especial Legislativa.

Por lo demás, el texto de las disposiciones acusadas corresponde al de los decretos que habían sido expedidos por el Gobierno Nacional bajo el régimen del Estado de Sitio.

En consecuencia, por este aspecto no se encuentra vicio de constitucionalidad y así habrá de declararlo la Corte Constitucional.

Segunda. El examen de las disposiciones acusadas.

A. Consideraciones Preliminares.

Es necesario advertir, con el propósito de adelantar el examen de constitucionalidad del conjunto de disposiciones jurídicas que hacen parte de las demandas que se atienden en esta oportunidad por la Corte Constitucional, que se trata del Decreto 2265 de 1991 expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las mencionadas facultades extraordinarias conferidas por el Constituyente para revestir de carácter permanente a las normas expedidas al amparo de la Constitución de 1886 dentro de la figura del anterior Estado de Sitio y para garantizar la eficacia de la Administración de Justicia en el ámbito penal, y en concreto adoptar un verdadero “Estatuto de Sometimiento a la Justicia”, con la finalidad de contrarrestar la acción de organizaciones criminales altamente dotadas de medios bélicos y financieros.

Se trata de una expresión normativa compleja en la que están presentes tanto la voluntad del Gobierno Nacional como la de la Asamblea Nacional Constituyente y la Comisión Especial Legislativa, fundada en la idea de establecer una serie de medidas en materia penal destinadas a contrarrestar y disminuir la acción de las organizaciones que actúan al margen de la ley, dirigidas a ser aplicadas de manera indiscriminada a toda persona que haya

cometido algunos de los delitos señalados en la Ley 30 de 1986 y a los demás delitos de competencia de los Jueces de Orden Público.

Es decir, no se trata de una política orientada a un tipo específico de delincuente o delito con exclusión de cualquier otro. Dicha expresión se funda también en la necesidad de fortalecer la política de sometimiento para permitir que se colabore con la administración de justicia siendo un mecanismo para evitar la impunidad. De esta manera se estimulará no sólo la contribución con la administración de justicia de quienes actúan o son miembros de organizaciones criminales, sino que permite que quienes deseen reconciliarse con la justicia lo hagan con especial tratamiento y beneficios para ellos.

Teniendo presente la situación de alteración del orden público por la que desde hace ya varios años atraviesa el país, es suficiente tener en cuenta que los delitos que pretende combatir el Estatuto de Sometimiento a la Justicia son de ocurrencia diaria y que atentan contra el orden político, económico, social y laboral, para adoptar medidas como las contenidas en él.

Basta examinar los antecedentes y la persistente situación de amenaza, atentados y crímenes para percibir con claridad que se trata de una grave condición de presión que debe ser atendida con medidas especiales que respondan a ella. Es necesario advertir en primer término, que las normas a las que pertenecen las disposiciones acusadas tienen como propósito final el de permitir a quienes se encuentran al margen de la ley acogerse a normas especiales que lo coloquen nuevamente dentro de la legalidad y la justicia.

Los sucesos que ha conocido el país, los magnicidios y los atentados terroristas están en la base de la reflexión del constituyente y han conducido a elaborar, dentro de la estructura normativa de la Carta Política, soluciones jurídicas de carácter procedimental especial como las que se examinan.

Estas consideraciones fueron recogidas de manera expresa por la Comisión Especial Legislativa y por el Gobierno bajo el supuesto de que no obstante el carácter excepcional de las normas contenidas en los Decretos legislativos números 2372 de 1990, 3030 de 1990 y 2047 de 1990, éstas debían mantenerse dentro del nuevo marco funcional de la Carta Fundamental, dadas las circunstancias y el ámbito especial de la legislación penal contra el crimen organizado en su persistente acción.

Las normas convertidas en legislación permanente por el Decreto 2265 de 1991 y ahora algunas de ellas acusadas en las demandas que se examinan, integran un estatuto especial que se caracteriza por la adopción de medidas tendientes a contrarrestar las acciones de las organizaciones criminales dotadas de medios bélicos y financieros. Se trata, en otros términos, de que el legislador ha estimado de gran importancia con el propósito de reducir y acabar con estos grupos, adoptar mecanismos que busquen y logren efectivamente la reincorporación a la vida civil y a la legitimidad de aquellos que integran y promueven estos actos, que por las particularidades de las modalidades criminales advertidas, atentan gravemente no sólo contra la paz y la democracia, sino también contra la convivencia y la seguridad ciudadana.

Por otra parte, como se puso de presente al hacer el análisis de la competencia, los textos de las normas sometidas a examen corresponden exactamente a las disposiciones integrantes de decretos legislativos expedidos en uso de las facultades otorgadas al Presidente de la República por el antiguo artículo 121 de la Constitución, pues los ahora cuestionados se limitaron a adoptar aquellos como legislación permanente

Así, el artículo 7o. del Decreto legislativo 3030 de 1990 (incorporado como legislación permanente por el artículo 3o. del Decreto 2265 de 1991), fue declarado exequible por sentencia del 7 de marzo de 1991; mientras que el Decreto 2372 de 1990 (incorporado como legislación permanente por el artículo 2o. del Decreto 2265 de 1991), por el cual se adicionó el Decreto legislativo 2047 de 1990, fue declarado exequible por no ser contrario a la Constitución, por sentencia No. 179 del 29 de noviembre de 1990. Finalmente, en cuanto al Decreto 1303 de 1991 (incorporado como legislación permanente por el artículo 5o. del Decreto 2265 de 1991), la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia por sentencia No. 89 del 1o. de agosto de 1991, se declaró inhibida para decidir sobre la revisión del decreto, por estimar que carecía de competencia.

Repárese, sin embargo, en que -no obstante tratarse de las mismas normas- las condiciones constitucionales dentro de las cuales se produjeron dichos pronunciamientos difieren claramente de las que rodean esta decisión de la Corte Constitucional.

En efecto, al cambio experimentado por la estructura política básica ha de agregarse, en cuanto a los preceptos aquí cuestionados, la expresa consagración de reglas constitucionales

nuevas como la extensión del debido proceso a toda actuación administrativa (CP. artículo 29). Ello a partir del ya apuntado contraste que a la vista del juez constitucional ofrece la mutación en normas permanentes y ordinarias de unas previsiones legales pensadas y proferidas para épocas de perturbación y sólo en esa perspectiva halladas exequibles, tal como lo corrobora la motivación de las mencionadas sentencias de la Corte Suprema de Justicia.

B. La vigencia de las disposiciones acusadas.

Destaca la Corte en esta oportunidad, que conforme a lo previsto en el artículo 1o. del Decreto 2265 de 1991, se adoptaron como legislación permanente algunas medidas contenidas entre otros, en el Decreto legislativo 2047 de 1990, cuyo artículo 13 de modo especial prescribe que:

"En lo no previsto en este decreto se adelantará el proceso por las normas especiales o generales establecidas para los delitos a que se refiere este decreto".

Igualmente el artículo 15 del Decreto legislativo 2372 de 1990 establece:

"En lo no previsto por este decreto se adelantará el proceso de conformidad con las normas contenidas en el Decreto 2790 de 1990 y las que lo adicionen o reformen, y en subsidio, por las del Código de Procedimiento Penal".

Ante el hecho de que en algunas normas de la legislación especial contenidas en el Decreto 2265 de 1991 se hace referencia a los Jueces de Orden Público, mientras que en el actual Código de Procedimiento Penal (Decreto 2700 de 1991) se conocen como los Jueces Regionales, puede decirse como así lo ha hecho esta Corte1, que ambas conservan su vigencia -cada una en sus ámbitos propios-; ciertamente, dado el carácter especial de estos últimos, el Código en mención resulta aplicable en defecto de las normas especiales cuando no hubiere regla prevista para el caso de que se trate en éstas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 del Decreto legislativo 2047 de 1990, así como por el artículo 15 del Decreto legislativo 2372 de 1990.

Por su parte el artículo 5o. transitorio del Nuevo Código de Procedimiento Penal dispuso la integración de la antigua Jurisdicción de Orden Público a la ordinaria desde el momento

mismo de su entrada en vigencia, siendo importante señalar a este respecto que la competencia de los ahora denominados Fiscales, Jueces Regionales y Tribunales Nacionales no sufrió modificación alguna como que continúan conociendo de los hechos punibles anteriormente atribuidos a la Jurisdicción de Orden Público.

De lo anotado puede concluirse que los procesos asignados al conocimiento de los Jueces de Orden Público por los decretos especiales incorporados como legislación permanente, continuarán tramitándose bajo el mismo procedimiento establecido con anterioridad a la expedición del nuevo Código de Procedimiento Penal, y su vigencia no perderá efectividad, de tal forma que la aplicación de este estatuto se circunscribe a aquellas materias que no encuentran regulación en las normas especiales.

Sobre el particular, la Sala Plena de esta Corporación en sentencia No. C-093 de 27 de febrero de 1993, señaló:

"Esta interpretación coincide con la realizada por el legislador extraordinario mediante el Decreto 1156 de 1992, la que se invoca por el Gobierno Nacional para reiterar que el nuevo estatuto procesal penal no derogó las normas especiales, las cuales, en consecuencia siguen vigentes. Por lo demás, esta aseveración también encuentra fundamento en el hecho de que la Comisión Especial Legislativa no improbó y, por el contrario, permitió la adopción de las normas especiales como legislación permanente y, al mismo tiempo, igual conducta adoptó en relación con el proyecto del nuevo Código de Procedimiento Penal.

Cabe señalar que esta Corporación, en ejercicio de sus competencias de control de la constitucionalidad de los decretos expedidos con base en las facultades que otorga el nuevo régimen de la Conmoción Interior (art. 213 C.N.), expresó su jurisprudencia al respecto de la vigencia de las disposiciones especiales, que provienen del anterior ordenamiento constitucional, pues fueron expedidas a la luz del anterior régimen del Estado de Sitio y son convertidas posteriormente en legislación permanente por el Gobierno Nacional bajo las condiciones de la habilitación legislativa extraordinaria originada en la voluntad del Constituyente; en dicha oportunidad la Corte Constitucional señaló que esta normatividad tiene carácter especial por razón de la materia de que se ocupa y que no resulta derogada por la entrada en vigencia del Nuevo Código de Procedimiento Penal, conservando su vigor en cuanto no resulten contrarias a la Carta".

Por las expresadas razones, en punto a la vigencia de las normas acusadas, la Corporación se aparta del concepto del Ministerio Público para quien el decreto acusado fue abrogado por el nuevo esquema de procedimiento penal (Decreto 2700 de 1991).

Considera la Corte de especial importancia advertir, que en el caso materia de estudio la conversión en legislación permanente fue autorizada por el Constituyente de 1991 (CP. artículo 8o. transitorio) y no improbada por la Comisión Especial Legislativa y además, tales disposiciones fueron incorporadas en gran parte, por el Decreto 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal). Pero ello no quiere decir que la Corte prohije de manera general la tesis según la cual la transitoriedad de las normas que se expiden en virtud de los "Estados de Excepción", tengan un carácter indefinido.

C. Las implicaciones para el juicio de constitucionalidad que conlleva la transformación de una normatividad excepcional en legislación permanente.

Como lo ha manifestado la Corte Constitucional en varios de sus pronunciamientos de la Sala Plena2, en cuanto corresponde al tipo de legislación que ocupa la atención de la Corte en este proceso, debe insistirse en que no es lo mismo verificar la constitucionalidad de unas normas cuando corresponden al ejercicio de atribuciones extraordinarias propiciadas por la declaratoria de un estado de excepción que examinarlas como disposiciones llamadas a regir de modo permanente, aunque su contenido material sea idéntico. Los criterios relativos al alcance de cada precepto varían de una hipótesis a la otra, de tal manera que no por haberse hallado exequible la norma de Estado de Sitio puede predicarse la exequibilidad de esa misma disposición cuando se la concibe como integrada al orden jurídico de normalidad y ha sido revestida de carácter permanente.

D. El examen concreto de los cargos.

1. Determinación de las normas acusadas.

Como puede verse por la transcripción que se ha hecho de las disposiciones materia de la acción pública, el Decreto 2265 del 4 de octubre de 1991, tiene tan sólo seis (6) artículos, de los cuales cuatro (4) de ellos son acusados: el artículo 2o. por medio del cual se adoptan como legislación permanente algunas disposiciones del Decreto legislativo 2372 de 1990; el artículo 3o. mediante el que se incorporan con el mismo carácter varias disposiciones del

Decreto legislativo 3030 de 1990; el artículo 5o. en el que se hace lo propio con disposiciones del Decreto legislativo 1303 de 1990; y finalmente, el artículo 6o. que está destinado a definir la fecha en la cual entran a regir sus normas (la de publicación) y a derogar los preceptos que le sean contrarios.

Ahora bien, los Decretos que se convierten en legislación permanente en virtud de los preceptos acusados, fueron expedidos por el Presidente de la República en desarrollo de facultades otorgadas en virtud de la situación de excepción que en aquellos momentos afrontaba el país, y bajo la vigencia de un ordenamiento jurídico distinto al actual; tales medidas se destinaron a hacer frente a la situación de orden público ante los persistentes factores de perturbación, generados por personas pertenecientes a organizaciones criminales cuyas conductas delictivas habían podido tener ocurrencia, en todo o en parte, en el país o en el exterior.

Los extremados brotes de violencia de las organizaciones delictivas cuya permanencia desde la declaratoria del Estado de Sitio alarmó a los colombianos -como así lo reconoció la Corte Suprema de Justicia al revisar la constitucionalidad de los citados decretos-, determinaron que las normas allí contenidas efectivamente correspondieran a los fundamentos que originaron su declaratoria, en cuanto buscaban convertirse en instrumentos de restablecimiento del orden público.

2. Las garantías del juez natural y del debido proceso en la acumulación de competencias prevista en los artículos 2o. y 3o. del Decreto 2265 de 1991.

Los artículos 2o. y 3o. del Decreto 2265 de 1991, se demandan en lo tocante a los delitos confesados que no tengan la calidad de conexos, en cuanto tales preceptos disponen que se investigarán por separado y que conocerá de ellos el mismo juez, aunque no sean de su competencia. En otros términos, dichos preceptos prevén una acumulación de competencias en virtud de la confesión de delitos investigables por -los a la sazón- denominados Jueces de Orden Público.

Esta Corte recuerda que lo acusado de las normas subexamine se declaró exequible por la Corte Suprema de Justicia3, al efectuar su revisión oficiosa de constitucionalidad, oportunidad en la cual sostuvo lo siguiente:

"…

La nueva normatividad del decreto trae aspectos sobre la competencia, la tramitación de distintas situaciones jurídicas y su conexidad, el decomiso de bienes, la extradición y sobre la pérdida de los derechos obtenidos por la confesión en caso de fuga o su tentativa, aspectos que la Constitución colombiana pone bajo las regulaciones tanto de la ley orgánica como de los decretos legislativos a cuya especie pertenece el que se examina.

Amplía este artículo (1o.) la conexidad con los delitos establecidos en la Ley 30 de 1986 y demás normas que la adicionan o modifican a todos los tipificados en el ordenamiento penal…También resulta esta determinación acorde con la Constitución Política, como quiera que corresponde al legislador como potestad de origen constitucional, el establecimiento de las competencias por conexidad a que se refiere el inciso final del artículo comentado.

El anterior análisis establece la conformidad del Decreto con la Constitución Política".

Ahora bien, en cuanto concierne al artículo 7o. del Decreto Legislativo 3030 de 1990 -que el acusado artículo 3o. del Decreto 2265 de 1991 adopta como legislación permanente-, resulta también pertinente transcribir los razonamientos que sobre su constitucionalidad hiciera la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 7 de marzo de 1991, que lo declaró exequible, como quiera que estos también se predican de su examen frente a la nueva Carta Política:

"En lo que corresponde a los posibles quebrantos al mandato constitucional del debido proceso, se advierte categóricamente que no se hallan por ninguna parte; ni en lo relativo a la determinación de la competencia jurisdiccional, ni en cuanto a las garantías del implicado, ni respecto del régimen probatorio pues la legislación de excepción impone necesarias regulaciones que es obligatorio acatar."

Por otra parte, las normas parcialmente cuestionadas se inscriben dentro del conjunto de disposiciones que hacen parte del Estatuto de Sometimiento a la Justicia y que se refieren a situaciones propias de la etapa instructiva de los procesos penales a cargo de los Jueces de Orden Público (hoy Jueces Regionales), cuya razón de ser es la de consagrar medidas de procedimiento -acumulación de competencias en virtud de la confesión de delitos investigables por Jueces de Orden Público- aplicables, previo el cumplimiento de las

formalidades que obligatoriamente deberán seguirse durante el proceso penal a que ha dado lugar los delitos confesados, lo cual implica que deben ser armonizados con el resto de la preceptiva allí establecida, para verificar si se adecúan o no al principio del debido proceso.

En sentir de esta Corte las reglas, procedimientos o mecanismos contemplados en el "Estatuto de Sometimiento a la Justicia" adquieren el carácter de indispensables para lograr la reincorporación de aquellas personas que actúan al margen de la ley en actividades como el terrorismo, narcotráfico, secuestro, entre otros. Además se enderezan al logro de los fines constitucionales, en especial a la realización del valor de la justicia y a la integridad de todas las personas residentes de Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (Preámbulo y artículos 2o. y 228 de la C.N.).

Por lo demás, hace ver esta Corte que la noción constitucional de "Juez o Tribunal competente" consignada en el inciso segundo del artículo 29 de la Carta de 1991, se refiere a la prohibición de crear Jueces, Juzgados y Tribunales de excepción, lo cual se reitera en los artículos 213 y 214 de la misma normatividad superior.

Tal concepto no significa en modo alguno que el legislador -ordinario o extraordinario- no pueda -sobre la base de criterios de política criminal y de racionalización del servicio público de administración de justicia-, crear nuevos factores de radicación de competencias en cabeza de los funcionarios que pertenecen a la jurisdicción ordinaria -en este caso, a la penal- o modificar los existentes, respetando -desde luego- los principios y valores constitucionales.

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 y calidad de los sujetos procesales.

Este principio de carácter normativo definido por la Constitución, comprende una doble garantía en el sentido de que asegura en primer término al sindicado el derecho a no ser juzgado por un juez distinto a los que integran la Jurisdicción, evitándose la posibilidad de crear nuevas competencias distintas de las que comprende la organización de los jueces. Además, en segundo lugar, significa una garantía para la Rama Judicial en cuanto impide la

violación de principios de independencia, unidad y “monopolio” de la jurisdicción ante las modificaciones que podrían intentarse para alterar el funcionamiento ordinario.

Como se advirtió, la primera de las reglas en materia de la competencia de los jueces o tribunales, para efectos de determinar lo que se entiende por juez competente la define la misma Constitución. En segundo término, dicha calidad es definida por la ley en sus distintos niveles. En este sentido se encuentra que, salvo las precisas competencias residuales que entrega la Carta Fundamental al Consejo Superior de la Judicatura (artículo 257, numeral tercero), queda suprimida cualquier competencia reglamentaria, administrativa o de excepción, para dictar normas que incidan sobre la existencia y organización del Juez competente, lo cual significa, además, que aquellas creadas con anterioridad, antes de la vigencia de la nueva Constitución, bien por el legislador ordinario como por el extraordinario con el lleno de los requisitos establecidos para tales efectos, deben entenderse como válidas, tal como lo sostuvo la Corte Suprema de Justicia al revisar la constitucionalidad de los Decretos 2372 de 1990 y 3030 de 1990, declarados exequibles por encontrarlos ajustados en todo al Ordenamiento Superior.

Vistas las cosas desde esa perspectiva, es evidente que el hecho de preverse una acumulación de competencias en circunstancias tan especiales como las contempladas en los artículos 2o. y 3o. del Decreto 2265 de 1991, no representa en modo alguno desconocimiento de la garantía del juez natural ni, por ende, del debido proceso, ni representa frente a los derechos del sindicado una situación de indefensión ni cercena sus oportunidades de contradicción y argumentación jurídica dentro del proceso, ni recorta las enunciadas garantías procesales.

Así pues, las normas parcialmente acusadas son constitucionales en cuanto facultan al Juez de Orden Público que asumió el conocimiento de los delitos confesados y lo reviste de competencia para conocer de todos los procesos que se adelanten contra el procesado, así alguno de los delitos no sean de su competencia. Esto bajo ninguna eventualidad desconoce como así lo pretende el actor, las garantías procesales del sindicado; simplemente lo que con ello se busca es que exista unidad en cuanto al juzgamiento del procesado.

Ahora bien, la Corte considera explicable y avenido a la Constitución que determinados funcionarios del Estado, -en este caso los Jueces de Orden Público-, dentro de la órbita de sus

atribuciones constitucionales, sean investidos de autoridad suficiente -competencia- para operar los mecanismos judiciales, inherentes a su propia naturaleza, que resulten eficaces para la aplicación de las políticas de sometimiento a la justicia. Medidas que además el legislador extraordinario consideró necesario adoptar para efecto de lograr conjurar las graves circunstancias de orden público en medio de las cuales se expidieron, sin olvidar de otra parte, los antecedentes de hecho que han rodeado la actividad de la administración de justicia en los últimos años.

Estas medidas no implican en modo alguno la creación de una competencia nueva para un órgano que carecía de ella; simplemente se extendió una competencia adicional a un funcionario del Estado -el Juez- que ya tenía tal atribución, pero para otra suerte de delitos, obviamente relacionados entre sí en cuanto al sujeto, aunque no necesariamente conexos. Dicha extensión bajo ningún punto de vista puede entenderse como un desconocimiento del principio del juez natural por cuanto lo que aquí se hace es ampliarle el campo de acción al juez que ya tenía tal atribución.

Agréguese a lo anterior que, tal como lo señalara el Ministerio Público en relación con la acumulación de competencias en virtud de la confesión de uno de los delitos investigables por los entonces Jueces de Orden Público (hoy Jueces Regionales), ésta resulta acorde con el ordenamiento constitucional en la medida en que el juez y los procedimientos están previamente establecidos, por lo que tales medidas de carácter procedimental resultan exequibles a la luz del debido proceso toda vez que las exigencias del juez natural y del procedimiento previamente establecidos, se hallan garantizados por las preceptivas legales y constitucionales.

A ello se agrega que esta medida resulta por demás benéfica y tutelar de los derechos del procesado puesto que en tal hipótesis, en vez de producirse la acumulación aritmética de penas, tiene lugar su acumulación jurídica.

Ciertamente, la Constitución permite al legislador -ordinario o extraordinario- distribuir las competencias entre los organismos que administran justicia dentro de la estructura del Estado; además, lo habilita para establecer los correspondientes procedimientos, con las garantías constitucionales señaladas, que precisamente en materia penal aparecen reforzadas en favor del sindicado o procesado, por virtud de los principios de la preexistencia

normativa o de la tipicidad penal, del juez competente, y los demás principios incorporados en el artículo 29 constitucional en comento.

Por lo demás, no teniendo rango constitucional, la radicación de competencias, es del resorte ordinario del legislador regularla sin que por el hecho de hacerlo pueda válidamente sostenerse que ofende la Carta, pues es la política criminal la que determina y orienta sus criterios, aunque desde luego, al fijarla debe acatar las disposiciones superiores que gobiernan el ejercicio de la soberanía punitiva.

Queda así claro que bajo los supuestos que se han indicado en materia de garantías constitucionales en el proceso penal, la regulación de las materias relacionadas con las características de cada proceso corresponden al legislador y éste bien puede proveer al respecto, como lo hizo en las normas acusadas.

Así, pues, la acumulación de competencias en virtud del conocimiento de los delitos confesados, en tratándose del mismo procesado, prevista en lo acusado de los artículos 2o. y 3o. del Decreto legislativo 2265 de 1991, se aviene no solo con la voluntad del Constituyente consagrada en el artículo 29 Constitucional, sino con la proyección en el nivel jurisdiccional del espíritu reconciliador y pacifista que informa a la Carta en su integridad. Es además elemento indispensable para hacer efectivo el principio de la economía procesal.

Por las razones que rodean esta especial legislación, es frecuente y necesario el uso del instrumento procedimental de la variación de la asignación de la actuación que está previsto en otras disposiciones y por motivos claramente determinados. Nada se opone dentro del marco de la Constitución a que dicha variación se estime como legal y que ella no genere nulidad alguna. Los principios del Juez natural en estos casos quedan satisfechos con la no alteración de la naturaleza del funcionario judicial y con el no establecimiento de jueces y tribunales ad-hoc lo cual si constituiría una abierta transgresión al artículo 29 de la Carta.

Además, esta Corporación encuentra plena correspondencia entre las normas acusadas (Arts. 2o. y 3o. del Decreto 2265/91) y la Constitución Nacional, puesto que se trata de la misma Rama Judicial, la que con sus recursos humanos y físicos atiende la labor de avocar inicialmente el conocimiento y eventualmente indagar a los sindicados.

La garantía de la actuación judicial en estas “diligencias” o procedimientos aparece

plenamente satisfecha, puesto que los jueces deben actuar en acatamiento de los supuestos constitucionales del debido proceso, del derecho de defensa, de la publicidad de sus actuaciones y de la contradicción. Las funciones correspondientes a los Jueces de Orden Público, a que se refieren las disposiciones acusadas no desbordan ninguno de los límites constitucionales y, por el contrario, reflejan la finalidad de adecuar todas las estructuras de la jurisdicción penal y de orden público y sus recursos humanos a la lucha contra el crimen organizado, teniendo en cuenta las diversas modalidades y eventos criminales, que dieron lugar a la adopción de políticas como las contenidas en estos Decretos y que hacen parte del denominado "Estatuto de Sometimiento a la Justicia".

Esta Corporación encuentra que es atribución propia del legislador el señalamiento de las competencias de los jueces y la determinación de los procedimientos aplicables, entre otros en materias tales como la acumulación y la confesión, con base en los criterios que conforme a la política criminal haya decidido acoger. Obviamente esta competencia debe ejercerse dentro del marco de la Constitución como todas las que puede ejercer el legislador, además, cabe hacer especial énfasis al respecto de las materias en las que el Constituyente estableció de manera precisa determinadas reglas indisponibles garantizadoras de los derechos fundamentales.

En efecto, es deber del legislador, cuando actúa estableciendo las reglas sobre jurisdicción y competencia, atender con especial celo y cuidado a las normas constitucionales del debido proceso especialmente agravadas en materia penal en razón de ser preferentes entre otros, el principio del Juez natural, por lo que hay que señalar que la normatividad consagrada en los decretos acusados se refieren a los asuntos relativos a la competencia, la tramitación de distintas situaciones jurídicas y su conexidad, aspectos que la Constitución colombiana pone bajo las regulaciones tanto de la ley ordinaria como de los decretos legislativos a cuya especie pertenecen los que se examina, de lo que se deduce que no contrarían el ordenamiento superior, como lo pretende el actor.

Ha de concluirse entonces que, la figura cuestionada, consagrada tanto en los Decretos legislativos 2372 de 1990 y 3030 de 1990, incorporados al Decreto 2265 de 1991, a saber, la acumulación de competencias en virtud de la confesión de uno de los delitos investigables por los jueces de orden público, se enmarca dentro de la institución del debido proceso. Para esta Corte es de meridiana claridad que la acumulación de competencias se instituye con

miras a procurar la celeridad procesal y la eficaz solución de conflictos, todo lo cual se traduce en una pronta y eficiente administración de justicia.

Así mismo, guarda armonía con la interpretación que hizo la Corte Suprema de Justicia en sus ya aludidas sentencias de 29 de noviembre de 1990 (revisión constitucional del Decreto legislativo 2372 de 1990) y 7 de marzo de 1991 (revisión constitucional del Decreto legislativo 3030 de 1990), cuando estimó que:

"tampoco se resiente de inconstitucionalidad porque la transferencia allí prevista se cumple con el propósito de agilizar, mediante la unificación de criterios y competencias, la aplicación de los beneficios que comporta este decreto, y, además, porque su conocimiento se mantiene dentro de un nivel de juzgamiento propio de la rama jurisdiccional, aunque especializado y con aplicación del procedimiento previsto para este benévolo tratamiento".

Infiérese de las consideraciones que anteceden que no le asiste razón al demandante en los cargos formulados. Debe pues la Corte Constitucional desestimar la pretensión propuesta, como en efecto lo hará en la parte resolutiva de este fallo.

3. Las relaciones entre las autoridades colombianas con las extranjeras en lo relacionado con la práctica y el traslado de pruebas o medios de pruebas de que trata el artículo 5o. del Decreto 2265 de 1991.

Como ya se indicó, con posterioridad a la expedición del Decreto legislativo 2265 de 1991, se expidió el Decreto 2700 de 1991, el cual regula igualmente, en el Libro V, Título I, artículos 538 a 545, lo relacionado con las normas aplicables en las relaciones con las autoridades extranjeras para efectos de la solicitud de pruebas y práctica de diligencias en el exterior.

Ahora bien, para adentrarse en el análisis concreto de los cargos formulados por el demandante, se precisa partir del propósito y finalidad que inspiraron al legislador extraordinario al expedir las normas contenidas en el artículo 5o. del Decreto 2265 de 1991, el cual adoptó como legislación permanente las disposiciones del Decreto Legislativo 1303 de 1990, las que, en relación con los delitos de competencia de los Jueces de Orden Público, regula lo relativo a las relaciones de las autoridades colombianas con las extranjeras para todo lo concerniente a la práctica y traslado de pruebas, teniendo para ello como referencia, los tratados públicos, convenciones internacionales, acuerdos entre gobiernos y los usos

internacionalmente consagrados.

Dicho decreto partió del reconocimiento de que las conductas delictivas perpetradas por personas pertenecientes a organizaciones criminales, puede desarrollarse en todo o en parte en el territorio nacional o en el exterior.

En tal virtud era necesario que -sin desconocer el ordenamiento constitucional ni la soberanía de los Estados- se adoptaran medidas orientadas a lograr una adecuada cooperación judicial y asistencia legal, en relación con los delitos de competencia de la Jurisdicción de Orden Público. Para ello se establecieron instrumentos enderezados a posibilitar el traslado oportuno de las pruebas y de los elementos de juicio existentes en otros Estados, sin detrimento de los derechos y las garantías de los procesados.

El éxito de la investigación penal y por ende, la eficacia de la justicia se encuentran condicionados por el mérito y suficiencia de los medios probatorios recaudados en desarrollo de la misma. De esta forma, de la oportunidad en la aducción de las pruebas y de la calidad del acervo probatorio, depende la decisión que el juez haya de adoptar.

Así pues, ello favorece notablemente a los supremos intereses de la administración de justicia, y se constituye en verdadera garantía para el normal desarrollo del proceso penal, en salvaguarda del principio de la seguridad jurídica.

Este mecanismo de cooperación judicial en materia probatoria entre diversos Estados fue incorporado por el antiguo Código de Procedimiento Penal (Decreto 050 de 1987) en su artículo 641, el cual preveía la posibilidad de acudir a esta clase de mecanismos en procura de una adecuada y satisfactoria cooperación judicial entre las autoridades judiciales colombianas y sus similares del extranjero, obviamente con base en lo dispuesto por los tratados públicos, las convenciones internacionales y los usos internacionales consagrados.

Dichos principios ulteriormente tuvieron desarrollo en el Decreto 1303 de 1991 (incorporadas por el Decreto 2265 de 1991 como legislación permanente), y luego en el actual Código de Procedimiento Penal (Decreto 2700 de 1991) en el Libro V, Capítulos I y II, artículos 538 a 545.

Estos últimos consagran el principio de subsidiariedad de la legislación interna frente a las

normas que -en materia de cooperación judicial internacional- se hayan previsto en instrumentos internacionales aprobados por el gobierno colombiano con el lleno de las formalidades señaladas por la Constitución las cuales serán aplicables siempre y cuando no sean contrarios a la Carta según lo estipula el artículo 4o. del mismo ordenamiento fundamental.

Sentado lo anterior, considera la Corte que no cabe formular tacha alguna de inconstitucionalidad respecto del artículo 1o. del Decreto 1303 de 1990, incorporado como legislación permanente por el artículo 5o. del Decreto 2265 de 1991, que ordena la aplicación prevalente de los tratados públicos, las convenciones internacionales, los usos internacionales y los acuerdos válidamente celebrados entre gobiernos, pues con ello no hace sino reiterar el principio según el cual, la legislación procedimental penal ordinaria regula de manera subsidiaria las relaciones de las autoridades colombianas con las extranjeras para todo lo relacionado con la aplicación de la ley penal.

No sobra reiterar que en el caso en que el Tratado Público, las Convenciones Internacionales, los Acuerdos entre gobiernos y los usos internacionales relativos a los delitos de competencia de los Jueces de Orden Público, contengan cláusulas que sean contrarias a la Constitución Nacional, estas no serán aplicables en lo pertinente, de acuerdo a lo establecido por el artículo 4o. de la Carta, según el cual "en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales".

Por otra parte, en cuanto concierne a los artículos 2o., 3o. y 4o. del Decreto 1303 de 1990, -cuya incorporación como legislación permanente también se produjo en virtud del artículo 5o. del Decreto 2265 de 1991-, cabe señalar que los mismos se refieren al aspecto operativo o administrativo, de carácter eminentemente interno, del trámite de la solicitud de informes o pruebas que ante autoridades extranjeras hacen los Jueces de Orden Público, sin involucrar los aspectos sustanciales de la prueba en sí misma considerada.

En la práctica de diligencias de carácter probatorio y en los traslados de pruebas existen pasos de carácter eminentemente administrativo, como son los relacionados, por ejemplo, con la definición de la autoridad que tramita la solicitud decretada por el juez cuya reglamentación cae también dentro de la órbita del legislador -ordinario o habilitado-, por lo que la regulación que de esa naturaleza contienen las normas que se examinan, no comporta

desconocimiento ni transgresión del ordenamiento constitucional.

Lejos de contrariar el Estatuto Supremo, las normas que se examinan constituyen nítida concreción de la garantía constitucional del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta, como quiera que determinan el trámite o procedimiento de carácter administrativo que ha de surtir el gobierno nacional (a través de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República) para hacer efectiva la solicitud elevada por los funcionarios judiciales -los Jueces de Orden Público- ante las autoridades extranjeras, para obtener informes sobre los procesos en curso y sobre la existencia de pruebas que puedan ser aportadas a la investigación por ellos adelantadas, cuando tengan fundados elementos de juicio que les permitan concluir que el procesado ha cometido delitos en el exterior que estén siendo investigados o puedan serlo oficiosamente (solicitudes que hoy en día formula, dadas las competencias a él asignada por el Decreto 2700 de 1991, el Fiscal General de la Nación o el funcionario en quien éste delegue tal atribución).

De esa manera se busca unificar y centralizar toda la información relacionada con procesos o investigaciones que en contra del sindicado o procesado se adelanten tanto en el país como en el exterior, para efectos de hacer operativa la acumulación de procesos de que trata el artículo 3o. del Decreto 2265 de 1991 (artículo 7o. del Decreto 3030 de 1990), lo cual en nada contraría el ordenamiento constitucional como quiera que las normas acusadas dejan a salvo todas las garantías propias inherentes al proceso, que constituyen elementos fundamentales del debido proceso, como es la facultad que tiene el sindicado para controvertir los medios de prueba, para lo cual podrá hacer uso de todos los mecanismos procesales que consagra la ley para su defensa.

La tarea de acopiar elementos probatorios sobre las conductas presuntamente ilícitas cometidas en el exterior no hace más restrictiva o gravosa la situación del sindicado o procesado, ni afecta en grado alguno los derechos ni las garantías fundamentales que en su favor reconoce la Constitución en la aplicación de la ley penal.

Por el contrario, ello redunda en beneficio de la política criminal de los Estados, y se enmarca dentro de la filosofía que impone la cooperación de los diversos países en la lucha contra el delito así como inderogabilidad de los derechos fundamentales de la persona.

Es obvio, y por ello se debe resaltar, que las pruebas o informes una vez se han allegado al

proceso cuya competencia radica en los Jueces de Orden Público, surtido el trámite o procedimiento operativo para su obtención, a que se refieren los artículos 2o., 3o. y 4o. del Decreto 1303 de 1990, tienen o adquieren valor de prueba documental. En consecuencia, se someterán al debate probatorio propio de este tipo de trámites donde el juez podrá asignarles el valor que resulte según los principios de la sana crítica, con lo cual además, se hace efectivo el principio del debido proceso.

Por otra parte, hace ver la Corte que no le asiste razón al demandante cuando afirma que las normas acusadas vulneran el principio de autonomía e independencia del juez al permitir la intervención de funcionarios administrativos en la recaudación de pruebas. Por el contrario, se tiene por sentado que en todo Estado democrático se hace necesaria la colaboración de los distintos órganos y ramas del poder público, con miras al cumplimiento de los fines del Estado, en especial el de la administración de justicia y el de la protección a la vida, honra y bienes de los asociados.

No se olvide que el mismo artículo 113, inciso tercero de la Constitución es categórico al afirmar que:

"Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".

Mal podría sostenerse que las normas sub-examine entrañan desconocimiento de la autonomía orgánica y funcional de la rama judicial cuando las mismas conservan en cabeza del juez, y como decisión del resorte de su fuero funcional, la apreciación sobre la oportunidad y conveniencia así como la decisión misma sobre la ordenación, aportación y recaudación de la prueba, respetando el principio de la inmediación procesal. Es el juez en el caso de las normas que se examinan, quien está investido de la facultad de decretar las pruebas que estime del caso. La designación de la dependencia administrativa que dá curso a las solicitudes de envío de pruebas y su coordinación, constituye una actuación de carácter simplemente operativo que no produce ruptura alguna del principio de la autonomía y la independencia del juez en la adopción de sus decisiones. Por el contrario, se ve sustentado y reafirmado el principio imperante en la Constitución de 1991 de la colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público.

Por lo anterior, la Corte concluye que en la solicitud y trámite de los informes y pruebas que

requiera el Juez de Orden Público (hoy Juez Regional) en los procesos de su competencia ante las autoridades extranjeras, a través del procedimiento administrativo establecido en el artículo 5o. del Decreto 2265 de 1991 (en que éstas una vez se reciben se incorporan como medios de prueba al proceso en curso), no se advierte violación alguna a la Carta Fundamental, y en particular al artículo 29 constitucional, que consagra el derecho al debido proceso.

Por lo tanto, habrá de declararse la constitucionalidad de los citados artículos por no encontrarse contrarios a la Carta Política.

Aún más, puede decirse que las pruebas que se practiquen o se trasladen y las informaciones que se rindan, son concreción de un deber de colaboración internacional al cual da pleno asidero el artículo 9o. constitucional, según el cual:

"Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en ... el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia".

Así, pues, las normas acusadas al regular aspectos operativos y administrativos en la recaudación y traslado de pruebas, constituyen nítida expresión del principio que inspiró al Constituyente de 1991 y que quedó plasmado en las normas de la Carta relativas a las relaciones internacionales, cual es de la colaboración y cooperación entre los Estados, y que en el Decreto que se revisa se traduce en la cooperación judicial entre los Estados en materia probatoria.

Dicha cooperación -que, desde luego-, en ningún caso puede desconocer el ordenamiento constitucional ni la soberanía de los Estados redunda en beneficio de la política criminal de los países, y se enmarca dentro de la filosofía que impone la cooperación de los diversos países en la lucha contra el delito, y la vigencia de un orden social mas justo.

Finalmente, en cuanto respecta al contenido normativo de los artículos 9o. y 10o. del Decreto 1303 de 1990, incorporados como legislación permanente por el artículo 5o. del Decreto 2265 de 1991, no encuentra la Corte reparo alguno en cuanto a la constitucionalidad de las mismas, por no encontrarlas contrarias al ordenamiento constitucional vigente.

En efecto, el artículo 9o. simplemente establece que el trámite de las solicitudes, bien sea

que hayan sido formuladas por autoridades colombianas o extranjeras, será reservado, lo cual es simplemente la reiteración de un principio consagrado en la legislación penal, y que no encuentra reparo en la Carta Política, ya que se trata de un simple trámite administrativo que para su efectividad y real garantía debe ser estrictamente reservado.

En cuanto al artículo 10o., éste se limita a establecer lo que es propio de todo Decreto de ésta especie, y es que modifica las disposiciones del procedimiento penal que le sean contrarias.

4. El Artículo 6o. del Decreto 2265 de 1991.

El artículo 6o. expresa que la vigencia del Decreto comienza a partir de la fecha de su publicación y suspende las disposiciones que le sean contrarias, que es lo propio de los Decretos de ésta especie, razón por la cual no se encuentra fundamento alguno para declararlo contrario al ordenamiento constitucional.

En consecuencia, desvirtuados como están los cargos de inconstitucionalidad formulados contra los artículos 2o., 3o., 5o. y 6o. del Decreto 2265 de 1991, se impone su declaratoria de exequibilidad y así se consignará en la parte resolutiva de esta providencia.

VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, Sala Plena, oído el concepto del Procurador General de la Nación, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

En relación con el Decreto Legislativo 2265 de 1991, “por el cual se adoptan como legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades de Estado de Sitio”.

PRIMERO.- DECLARANSE EXEQUIBLES

1.1. El artículo 2o. en la parte que dice:

“Adóptanse como legislación permanente las siguientes disposiciones del Decreto Legislativo 2372 de l990:

Artículo 1o.- El artículo 2o. del Decreto 2047 de l990, quedará así:

“Artículo 2o.

“…

Si algunos no lo fueren, se investigarán por separado y conocerá de ellos el mismo juez, aunque no sean de su competencia…”

1.2. El artículo 3o. en la parte que dice:

“Adóptanse como legislación permanente las siguientes disposiciones del Decreto Legislativo 3030 de l990:

“…

“Artículo 7o.- El Juez que haya asumido el conocimiento de los delitos confesados será competente para conocer de todos los procesos que se adelanten contra el procesado, así alguno de los delitos no sean de su competencia…”

1.3. Los artículos 5o. y 6o. del citado Decreto.

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta Constitucional y archívese el expediente.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JAIME VIDAL PERDOMO

Conjuez

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la sentencia No. C-208/93

LEGISLACION PERMANENTE/NORMA DE ESTADO DE SITIO (Aclaración de voto)

Resulta paradójico que las normas pensadas para contrarrestar factores transitorios de desorden, que justamente por ser transitorias justifican el estado de excepción, se conviertan en normas permanentes que prolongan -sin decirlo- el estado de excepción más allá de su vigencia temporal originaria. Por ese camino bien puede llegarse al régimen excepcional indefinido y permanente, que desvirtúa el sentido del Estado de Derecho.

CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL-Normas derogadas (Aclaración de voto)

El Decreto 2700 de 1991 derogó las normas procesales contenidas en Decretos Legislativos anteriores, pues las jurisdicciones de excepción no se avienen con un régimen normal -como el que el código instaura- dentro de un ordenamiento garantista como tiene que ser el del Estado de Derecho. Creo que al incorporar los jueces regionales a la jurisdicción ordinaria, como lo hace el artículo 5o. transitorio, las normas procesales que ellos deben aplicar, son las contenidas en el nuevo código, y no las excepcionales que, por serlo, resultan odiosas y justificables sólo en situaciones de emergencia. Las disposiciones del Decreto 2265 de 1991 se encuentran textualmente repetidas en el Código de Procedimiento Penal, con excepción del órgano encargado de tramitar las pruebas en el exterior.

REF.: EXPEDIENTES No. D-109 y D-124

Decreto 2265 de 1991 (arts. 5o. y 6o.) "Adoptada como legislación permanente algunas normas de los Decretos Legislativos".

Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara.

Santafé de Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993).

He votado la exequibilidad del Decreto 2265 de 1991, por considerar que sus disposiciones no comportan una transgresión de la Carta Política vigente. No obstante juzgo necesario aclarar mi voto, haciendo explícitos dos argumentos esenciales que, a mi juicio, resultan pertinentes en el caso a examen:

2. Comparto el criterio expuesto por el señor Procurador según el cual el Decreto 2700 de 1991 (Nuevo Código de Procedimiento Penal) derogó las normas procesales contenidas en Decretos Legislativos anteriores, pues las jurisdicciones de excepción no se avienen con un régimen normal -como el que el código instaura- dentro de un ordenamiento garantista como tiene que ser el del Estado de Derecho. Creo que al incorporar los jueces regionales a la jurisdicción ordinaria, como lo hace el artículo 5o. transitorio, las normas procesales que ellos deben aplicar, son las contenidas en el nuevo código, y no las excepcionales que, por serlo, resultan odiosas y justificables sólo en situaciones de emergencia.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Adhiero a la anterior aclaración, agregando que también el suscrito, en una aclaración de voto en el proceso referido, puso de presente que resulta no solo paradójico sino contrario al espíritu de una Constitución garantista, que bajo su imperio mantengan vigencia permanente disposiciones restrictivas dictadas bajo estado de sitio.

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

1 Cfr. Corte Constitucional -Sala Plena-. Sentencia No. C-093 de 27 de febrero de 1.993.

2 Cfr. Corte Constitucional -Sala Plena- sentencias números C-007 de 1.993, M. P. Dr. Jose Gregorio Hernández; C-127 de 1.993, M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

3 Cfr. Corte Suprema de Justicia -Sala Plena- Sentencia No. 153 de noviembre 29 de 1.990. Revisión constitucional del Decreto legislativo 2372 de 1.990.