

C-310-94

Sentencia No. C-310/94

CONMOCION INTERIOR-Inconstitucionalidad de Decretos expedidos

Habiendo sido declarado inexequible el decreto 874 de 1994, por no darse las circunstancias que, conforme al artículo 213 superior, legitiman la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, son también inconstitucionales todos los otros decretos que se hubieran expedido con base en tal declaratoria, pues ha sido retirado del ordenamiento jurídico el acto condición que les servía de fundamento.

REF: Expediente N° RE-056

Revisión automática del Decreto No. 951 de 1994, "Por el cual se dictan medidas en materia procesal penal".

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, siete (7) de julio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Jorge Arango Mejía y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión constitucional del Decreto No. 951 de 1994 por medio del cual se dictan medidas en materia procesal penal.

I. ANTECEDENTES

1. De la norma objeto de revisión.

El Decreto Legislativo No. 951 de 1994, objeto de revisión constitucional, tiene el siguiente texto:

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

DECRETO 951 DE 10 DE MAYO DE 1994

Por el cual se dictan medidas en materia procesal penal.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo de dispuesto por el decreto 874 del 1º de mayo de 1994

CONSIDERANDO:

Que por decreto 874 del 1º de mayo de 1994 se declaró el estado de conmoción interior.

Que en dicho decreto se señaló que es necesario adoptar la emergencia judicial y como consecuencia de la misma, disponer medidas transitorias en materia administrativa, presupuestal y procesal penal, con el fin de asegurar que la rama judicial y en particular la Fiscalía General de la Nación puedan cumplir a cabalidad sus funciones constitucionales en materia penal.

Que el decreto 874 adicionalmente señaló que igualmente es necesario adoptar medidas en relación con los jueces regionales y el Tribunal Nacional, por cuanto el gran número de procesos en los cuales la Fiscalía ha proferido y profiera resolución de acusación deben ser rápidamente juzgados por dichas autoridades preservando el interés público y los derechos de los ciudadanos.

Que el eficaz funcionamiento de la justicia en los delitos de competencia de los jueces regionales y el Tribunal Nacional es esencial para preservar la paz pública, la seguridad del estado y la convivencia ciudadana.

Que es necesario facilitar a la Fiscalía la distribución racional de los recursos humanos que posee, con el fin de que pueda emplearlo eficientemente para evitar que se vea perturbada la administración de justicia en lo que se refiere a delitos de competencia de los jueces regionales.

Que los Fiscales Delegados ante el Tribunal Nacional deben atender numerosas actuaciones del grado de consulta en desarrollo de lo previsto en el Código de Procedimiento Penal, lo cual les impide atender procesos de primera instancia en desarrollo del artículo 124, numeral 5º, del mismo Código y resulta incompatible con la emergencia judicial decretada: razón por la cual procede tomar medidas conducentes a suspender transitoriamente algunos de los eventos en que debe surtirse dicho grado de jurisdicción.

Que en la actualidad los cuarenta y dos (42) jueces regionales existentes en el país conocen de un número de cuatro mil quinientos (4.500) procesos penales, constituyéndose en una carga laboral excesiva que impide cumplir con los términos razonables de duración del proceso.

Que debido al gran número de procesos que llegarán a conocimiento de los jueces regionales como consecuencia del gran volumen de resoluciones de acusación proferidas por los fiscales regionales, es necesario atribuir competencia a los jueces penales del circuito para conocer de estos procesos.

Que mientras dure la emergencia judicial se hace necesario tomar medidas que permitan aliviar la carga de trabajo de los jueces regionales, con el fin de garantizar que estos puedan adoptar oportunamente las decisiones adecuadas para garantizar la comparecencia de los sindicados durante toda la etapa del juicio y, en general, para asegurar la eficacia de la administración de justicia.

Que la posibilidad de asignar el conocimiento de los procesos por delitos de competencia de los jueces regionales a los jueces del circuito y suspender algunas de las causas para que proceda el grado de consulta, son medidas que contribuyen eficazmente a conjurar las

causas de la perturbación y la extensión de sus efectos, en la medida en que descongestionan las instancias judiciales y agilizan los trámites, en forma tal que se garantiza el derecho a ser juzgado sin dilaciones injustificadas.

D E C R E T A:

ARTICULO 1º Durante la vigencia del presente decreto, suspéndese el grado de consulta para las providencias que decreten preclusión de la investigación por prescripción de la acción o muerte del sindicado, en los procesos que se adelanten por delitos de competencia de los jueces regionales.

ARTICULO 2º Durante la vigencia del presente Decreto atribúyese competencia a los jueces penales de circuito de Santa Fe de Bogotá, D.C. Cali, Medellín, Cúcuta y Barranquilla para conocer de los procesos por delitos de competencia de los jueces regionales, a partir del vencimiento del término para alegar de conclusión o de la remisión de las diligencias de que trata el inciso 4º del artículo 37 del Código de Procedimiento Penal de conformidad con lo establecido en este Decreto. Por consiguiente corresponde a dichos jueces dictar la respectiva sentencia.

Para los efectos de este artículo la reasignación del proceso se hará de acuerdo con los trámites y criterios establecidos en los reglamentos que dicte la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y preservando en todo caso la reserva de identidad del juez.

En los casos en que se les asigne uno de estos procesos, el juez del circuito aplicará las normas sustanciales y de procedimiento previstas para los procesos por delitos de competencia de los jueces regionales. Actuarán como secretarías de dichos jueces las jueces de los juzgados regionales y la segunda instancia se surtirá ante el Tribunal Nacional.

En ningún caso los jueces de circuito podrán conocer de procesos de competencia de los jueces regionales o del Tribunal Nacional en los que se haya solicitado o se soliciten beneficios por colaboración eficaz.

ARTICULO 3º Los jueces penales de circuito a quienes se les asignen procesos por delitos de competencia de los jueces regionales, continuarán conociendo de los procesos de su

competencia, conforme al Código de Procedimiento Penal.

ARTICULO 4º Los jueces de circuito que conozcan de procesos por delitos de competencia de los jueces regionales, tendrán derecho mientras ejerzan esta competencia y durante la vigencia de este Decreto, a la misma remuneración de los jueces regionales, durante el tiempo que ejerzan esta competencia.

ARTICULO 5º Autorízase al Fiscal General de la Nación para destinar temporalmente a los Fiscales Delegados de cualquier nivel, lo mismo que a los empleados a las unidades y Secretarías de Fiscalía Regional y ante el Tribunal Nacional, para lo cual, durante el período respectivo, recibirán la remuneración que a estos últimos corresponden, siempre y cuando existan la respectiva disponibilidad presupuestal.

ARTICULO 6º El presente decreto rige a partir de su publicación y mantendrá su vigencia por el término que dure el estado de conmoción, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional la prorogue, de acuerdo con lo previsto en el inciso 3º del artículo 213 de la Constitución Política.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santa Fe de Bogotá, D.C. 10 de mayo de 1994

FABIO VILLEGAS RAMIREZ

Ministro de Gobierno

NOHEMI SANIN DE RUBIO

Ministra de Relaciones Exteriores

ANDRES GONZALEZ DIAZ

Ministro de Justicia y del Derecho

RUDOLF HOMMES

Ministro de Hacienda y Crédito Público

RAFAEL PARDO RUEDA

Ministro de Defensa Nacional

JOSE ANTONIO OCAMPO GAVIRIA

Ministro de Agricultura

JOSE ELIAS MELO ACOSTA

Ministro de Trabajo y Seguridad Social

JUAN LUIS LONDOÑO DE LA CUESTA

Ministro de Salud

MAURICIO CARDENAS SANTAMARIA

Ministro de Desarrollo Económico

Ministro de Minas y Energía

MARUJA PACHON DE VILLAMIZAR

Ministra de Educación Nacional

MANUEL CIPRIANO RODRIGUEZ BECERRA

Ministro del Medio Ambiente

WILLIAM JARAMILLO GOMEZ

Ministro de Comunicaciones

JORGE BENDECK OLIVELLA

Ministro de Transporte

JUAN MANUEL SANTOS CALDERON

Ministro de Comercio Exterior

2. Intervención del Ministro de Justicia y del Derecho.

El Ministro de Justicia y del Derecho, Dr. Andrés González Díaz, solicitó a la Corte Constitucional la declaratoria de la constitucionalidad del Decreto No. 951 de 1994, tomando en consideración los siguientes argumentos:

- a) Aspecto formal. Manifestó el Dr. González que la norma bajo examen llena los requisitos desde el punto de vista formal que exige la Constitución para una norma de estado de conmoción, así: lleva las firmas de todos los ministros, fue dictado en vigencia del estado de conmoción y guarda conexidad entre las medidas adoptadas y los factores que impulsaron la declaratoria de conmoción interior.
- b) Aspecto sustancial. Inicialmente, el Ministro de Justicia resumió el decreto en mención, expresando que éste “adopta medidas tendientes a reforzar la actividad del juzgamiento, concretamente en lo referente a la posibilidad de dictar sentencia en los procesos por delitos de competencia de los jueces regionales. Allí se otorga competencia a los jueces penales del circuito, se adoptó la fórmula de reasignación de procesos a efecto de que no todos pasaran automáticamente a conocimiento de los jueces del circuito, sino solo aquellos que -previo un estudio de requisitos legales y cumplimiento de los criterios señalados por el Consejo Superior de la Judicatura- se considerara conveniente trasladarles. De otra parte, se autoriza al Fiscal General de la Nación para destinar temporalmente a los fiscales delegados de cualquier nivel, lo mismo que a los empleados de las unidades y secretarías de fiscalía regional y el Tribunal Nacional, con el fin de que -de ser necesario- prestaren su concurso para evacuar en forma oportuna la calificación de procesos. Por último, con el fin de descongestionar las unidades de fiscalía delegadas ante el Tribunal Nacional, se dispuso la suspensión, también temporal, del grado de consulta para las providencias que decretan preclusión de la investigación por prescripción de la acción o muerte del sindicado, en los procesos que se adelanten por delitos de competencia de los jueces regionales”.

Luego, el Dr. González Díaz, al respecto de las causas de la declaratoria de conmoción interior, explicó que “las causas que originaron la declaratoria de conmoción interior pueden resumirse así: la inminente liberación indiscriminada y colectiva de sindicados de delitos graves, la urgencia de consolidar los resultados de la política de orden público del gobierno,

los ajustes necesarios de transición, las dificultades procesales ajenas a la labor del estado y la carencia de mecanismos reales, oportunos y eficaces de solución ante el peligro inminente de perturbación del orden público”.

Seguidamente, el Ministro de Justicia en lo que atañe a la conexidad del Decreto en discusión y las causas que lo originaron, aseveró que “la Ley 81 de 1993, que introdujo modificaciones al Código de Procedimiento Penal, dispuso que el establecimiento de plazos máximos y precisos para calificar el mérito de la instrucción y para instar a presentar los alegatos de conclusión en la etapa de juzgamiento, ligados a la causal de libertad provisional por vencimiento de tales términos, serían también aplicables a los procesados por delitos de competencia de los jueces regionales. Lo anterior, atendiendo el criterio de esa Honorable Corporación según el cual, aún tratándose de los delitos que lesionan en forma más grave los bienes jurídicos tutelados por el Estado, la privación de la libertad de las personas no puede ser indefinida en el tiempo y ha de estar regida por criterios de razonabilidad. (Sentencia D-223). Con el mismo criterio, se incluyó un parágrafo transitorio al artículo 415 del Código de Procedimiento Penal, para aquellos procesos ya iniciados a la entrada en vigencia de la ley; dependiendo del tiempo de privación efectiva de la libertad, se concedió para algunos de los procesos en curso un plazo adicional de seis meses, transcurridos los cuales procedía la libertad provisional, de no haberse calificado el mérito de la instrucción o no haberse vencido el término para presentar alegatos en el juicio, según el caso. Los términos adicionales para tomar decisiones judiciales dentro de procesos en curso se establecieron atendiendo el flujo normal de la actividad judicial en el país. No obstante lo anterior, y a pesar de los ingentes esfuerzos por evacuar el cúmulo de trabajo en tiempo, durante los meses de noviembre y enero de 1994 se presentó una avalancha de procesos que, sumada a las actividades ordinarias de la rama jurisdiccional y a los ajustes necesarios por la adopción de un sistema en vía de implantación, generaron una congestión en el aparato jurisdiccional que se traduciría -de no adoptar medidas inmediatas- en la liberación de mas de 800 personas sindicadas por los delitos que en forma mas grave atentan contra la seguridad y la paz nacionales”.

Agregó el Dr. González Díaz que “una inminente liberación colectiva de centenares de sindicados de los delitos más graves, constituye un hecho autónomo, que cobra realidad objetiva como generador de perturbación del orden público. Más allá de las causas de congestión o de la liberación -tales como la avalancha de procesos- el suceso mismo de la

inminente liberación representa un hecho perturbador que precisa una inmediata respuesta del Gobierno, responsable de la preservación del orden. El hecho perturbador era irremediable e irresistible, salvo por las medidas de excepción. No cabe duda de que la liberación, además de haber sumido nuevamente a la ciudadanía en la inseguridad y en el temor, hubieran dado al traste con la política de orden público del ejecutivo gracias a la cual ha sido posible asegurar la presencia de los sindicados de los delitos mas graves, en los correspondientes procesos, la cual era forzoso preservar; la política a través de la cual el Gobierno Nacional ha decidido afrontar los fenómenos de criminalidad e impunidad a través de el fortalecimiento de la fuerza pública y el robustecimiento de la justicia, ha producido resultados positivos: el creciente número de detenciones de personas vinculadas con los grupos guerrilleros, la ofensiva contra las organizaciones del narcoterrorismo que ha llevado a desarticular una de las organizaciones criminales mas poderosas del mundo y la política de sometimiento a la justicia que, a mas de enfrentar la impunidad, ha permitido el acopio de pruebas, antes inexistentes, en contra de los criminales mas peligrosos. De no haberse adoptado medidas, se hubieran desconocido principios rectores del Estado Social de Derecho, tales como el orden justo, la seguridad social, la convivencia ciudadana y la obligación de garantizar plenamente los derechos fundamentales de los ciudadanos”.

El Ministro, en referencia a la proporcionalidad y a la razonabilidad, sostuvo que “las medidas a que hace referencia el decreto 951 de 1994, son las estrictamente necesarias para asegurar decisiones judiciales en tiempo y prever una nueva congestión, con consecuencias similares a la que se pretendió evitar, esta vez en la etapa de juzgamiento. De otra parte, pretenden asegurar la comparecencia de los sindicados tanto en la investigación como en el juzgamiento, así como garantizar a los mismos una pronta y debida administración de justicia en ellos. Resulta lógico concluir que de nada serviría adoptar medidas que resolvieran el problema en la etapa de instrucción y lo transladaran a la etapa de juzgamiento, pues de ser así no se estarían conjurando, en realidad, las causas de la perturbación. Así, en el entendido de que las personas que sirvan de refuerzo a los jueces regionales desempeñaran el trabajo en forma transitoria, pues se trata de evacuar un cúmulo preciso que en forma inusual generó la congestión, de una parte; y de otra, que deben ser personas con un nivel de conocimiento que les permita desempeñar tal función en forma adecuada y rápida, el Gobierno Nacional estima que los jueces penales del circuito de los lugares donde se radican las coordinaciones de los juzgados regionales, son los funcionarios idóneos para ejercer dicha tarea”.

Añadió el Dr. González que “bajo el criterio y anotando que se trata de un traslado que consulta el sujeto administrador de justicia sin variar la naturaleza ni de los hechos ni del proceso, se establece que a los procesos de que conocerán los jueces penales del circuito se aplicarán las normas sustanciales y procedimentales previstas para los delitos de competencia de los jueces regionales. En cuanto dice relación al alcance de las funciones del juez penal del circuito a quien se traslade el conocimiento de un proceso de competencia de un juez regional, el Gobierno Nacional consideró prudente facultarlos solamente para dictar sentencia, en el entendido de que la naturaleza y la atribución de competencia era transitoria y por lo tanto ellas no podrían desbordar el tiempo de vigencia de las disposiciones. Haberles otorgado una competencia ilimitada hubiera sido contraproducente ya que, vencido el término de vigencia de las medidas se produciría -de facto- el mismo problema pero a la inversa”.

Así mismo, el Ministro entendió “respecto a la posibilidad del Fiscal General de la Nación para destinar personas que en forma temporal y dada la urgencia de las medidas ejerciten funciones de competencia de los fiscales regionales, con el mismo criterio se estimó que los más adecuados son los fiscales delegados y los empleados de las unidades y secretarías de fiscalía regional, quienes por sus conocimientos y experiencia dentro de la entidad, son los idóneos para desarrollar tal función”.

El Ministro, entonces, consideró que “medidas adoptadas no solamente son proporcionales a la gravedad de los hechos sino que resultan razonables, equilibradas, convenientes e indispensables, atendida la situación real de la jurisdicción regional”.

En relación con la prohibición constitucional de suspender los derechos humanos y de interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, el Ministro de Justicia y del Derecho mencionó que “una de las finalidades de las medidas que se han venido comentando, hace relación, justamente, a la necesidad de garantizar los derechos de los sindicados en forma integral, dentro de todas y cada una de las etapas del proceso penal; el refuerzo de los jueces regionales, en su número, pretende que los procesos sean decididos en forma rápida pero concienzuda, evitar decisiones ligeras, moras injustificadas y asegurar un debido proceso. En cuanto hace a la prohibición de interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público o del estado, en el caso que nos ocupa, de la rama jurisdiccional, al concepto de interrupción se pone el de

continuidad; cuando se pretende fortalecer y en cierta forma acelerar durante un período determinado la administración de justicia penal, no podemos entonces aludir al concepto de interrupción, con lo cual queda claro que las medidas adoptadas respetan la disposición constitucional que se refiere a tal prohibición”.

Por lo anterior, el Ministro de Justicia y del Derecho, Dr. Andrés González Díaz, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto No. 951 de 1994.

3. Intervención del ciudadano Pedro Pablo Camargo.

El ciudadano Pedro Pablo Camargo, solicitó a la Corte Constitucional la declaratoria de la inexequibilidad del Decreto No. 951 de 1994, dado que éste viola los artículos 13, 29, 150 numerales 1º y 2º, 152, 213, 228, 252 de la Carta. El mencionado ciudadano Camargo tomó en consideración los siguientes argumentos:

a) Violación del artículo 13 C.P.. El impugnante sostuvo que “el Decreto legislativo N° 951 viola el Art. 13 de la Constitución Política, que consagra la garantía de igualdad ante la ley o principio de igualdad. La justicia es una sola y, en consecuencia, no puede mantenerse una justicia con garantías y otras de excepción sin garantías. Ello va en contra de la defensa que del principio de igualdad hizo la Corte Constitucional en su sentencia N° C-171/93, del 3 de mayo de 1993, que declaró inexequible el Decreto legislativo N° 264 del 5 de febrero de 1993, “por el cual se expiden normas sobre concesión de beneficios por colaboración con la justicia”. No puede el Gobierno imponer medidas discriminatorias o de excepción para unos acusados y para otros no, pues ello viola la igualdad de todos ante la ley y el derecho a obtener el mismo trato ante la administración de justicia en cuanto a unas garantías penales universales”.

b) Violación del artículo 29 C.P.. El ciudadano Camargo expresó que “el decreto legislativo aquí impugnado, al investir a los jueces penales del circuito “para conocer de los procesos por delitos de competencia de los jueces regionales”, y que actuarán como secretarías de dichos jueces las de los jueces regionales y la segunda instancia se surtirá ante el Tribunal Nacional”, viola el Art. 29 de la Constitución política, que establece que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal

competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio". En efecto, el decreto impugnado desconoce las reglas de la competencia previstas, en forma taxativa, en los Arts. 71 y 72 del Código de Procedimiento Penal, y con efectos retroactivos para procesos iniciados y en curso. Existe aplicación retroactiva de la ley penal en contra de los acusados ante la llamada justicia secreta, de orden público, regional o de excepción. Además, a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial se les está despojando de la competencia de segunda instancia prevista en el Art. 70 del Código de Procedimiento Penal. La competencia es inherente al juez natural y hace parte de la plenitud de las formas propias (rito) de cada juicio. Por esto, los señores Jueces Penales del Circuito de Santafé de Bogotá, en su comunicado del 13 de mayo, afirman: "que la asignación, así sea temporal, de una competencia extraña a los jueces penales ordinarios, para fallar sobre causas que vienen conociendo otros funcionarios de la rama judicial, puede comportar motivo razonable de inconstitucionalidad por quebranto del derecho fundamental al debido proceso en cuanto se desconoce el factor funcional de la competencia."".

c) Violación del artículo 150 numerales 1º y 2º C.P.. El Doctor Pedro Pablo Camargo manifestó que "el decreto aquí impugnado, "por el cual se dictan medidas en materia procesal penal", es una usurpación flagrante del Gobierno en las atribuciones privativas del Congreso de la República, con violación de los numerales 1 y 2 del Art. 150 de la Constitución Política: del numeral 1º, por cuanto es facultad exclusiva del Congreso, a través de una ley, interpretar, reformar y derogar las leyes; y del numeral 2º, por cuanto también es facultad privativa del Congreso "expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones". Uno de los considerandos hace alusión a disposiciones en materia "procesal penal", aparte del título del decreto atrás citado, lo cual constituye prueba de la violación del precepto constitucional citado".

d) Violación del artículo 152 C.P.. El impugnador indicó que "el decreto aquí impugnado, "por el cual se dictan medidas en materia procesal penal", usurpa facultades exclusivas del Congreso de la República para regular, mediante leyes estatutarias, asuntos de la administración de justicia, con quebranto del art. 152 de la Constitución Política. En suma, el Ejecutivo no puede dictar disposiciones o "medidas" que regulen funciones propias de la administración de justicia sin violar esa facultad del legislativo. Los Arts. 1º, 2º, 3º, 4º y 5º contienen disposiciones sobre administración de justicia".

e) Violación del artículo 213 C.P.. El ciudadano interveniente expuso que “todo el Decreto 951 viola el Art. 213 de la Constitución Política, el cual no prevé, como se ha indicado en la impugnación de los decretos legislativos 874 y 875 de 1994, la “emergencia judicial”, sobre todo si ella proviene, no de una amenaza externa que amenace “la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía”, sino interna del Estado por su incapacidad e incuria de administrar justicia. El considerando séptimo del decreto aquí impugnado es la declaración de negligencia del Estado: “que en la actualidad los cuarenta y dos (42) jueces regionales existentes en el país conocen de un número de cuatro mil quinientos (4.500) procesos penales, constituyéndose en una carga laboral excesiva que impide cumplir con los términos razonables de duración del proceso”. El siguiente considerando anota: “que debido al gran número de procesos que llegarán a conocimiento de los jueces regionales como consecuencia del gran volumen de resoluciones de acusación proferidas por los fiscales regionales, es necesario atribuir competencia a los jueces penales del circuito para conocer de estos procesos”. ¿Desde cuándo una hipótesis, atribuida obviamente al Estado -no una amenaza externa contra el Estado- justifica el recurso extraordinario a la commoción interior? La “PERTURBACION” proviene del seno del Estado y, en consecuencia, no cabe la aplicación del Art. 213 de la Constitución Política. La prueba más contundente de que el Estado no puede acudir al estado de commoción interior para resolver problemas atinentes a la crónica incapacidad e ineptitud de administrar justicia es que, sin acudir a la “emergencia judicial” (Decretos legislativos 874 y 875 de 1994) pudo conjurar la salida de la cárcel de IVAN URDINOLA GRAJALES mediante una acción combinada del Fiscal General, el Procurador General y hasta el Ministro de Justicia.”

f) Violación del artículo 228 C.P.. El impugnante explicó que “el decreto aquí impugnado viola el Art. 228 de la Constitución Política, que garantiza la independencia de la administración pública. En efecto, el Art. 2º al disponer, por una parte, que el juez penal del circuito “aplicará las normas sustanciales y de procedimiento previstas para los procesos por delitos de competencia de los jueces regionales” y, por la otra, que “actuarán como secretarías de dichos jueces las de los juzgados regionales y la segunda instancia se surtirá ante el Tribunal Nacional”, se está desconociendo, en forma manifiesta, la independencia de los jueces penales del circuito, cuya segunda instancia, por competencia natural o judicial, es la de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, no la del Tribunal Nacional (secreto o de orden público)”.

g) Violación del artículo 252 C.P.. El ciudadano sostuvo que “finalmente, el decreto aquí impugnado viola el Art. 252 de la Constitución Política, que establece esta prohibición: “Aun durante los estados de excepción de que trata la Constitución en sus artículos 212 y 213, el gobierno no podrá suprimir, ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento”. De bullo el decreto aquí impugnado es inconstitucional por cuanto, al atribuir competencia a los jueces penales de circuito de Santafé de Bogotá, Cali, Medellín, Cúcuta y Barranquilla, “para conocer de los procesos por delitos de competencia de los jueces regionales”, modifican las funciones básicas de acusación y juzgamiento, una de las cuales es la competencia funcional. No hay nada más que cotejar el texto constitucional con el Art. 2º del Decreto 951”.

Por lo anterior, el Dr. Pedro Pablo Camargo solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad del Decreto No. 951 de 1994.

4. Concepto del Procurador General de la Nación

La Vista Fiscal solicitó a la Corte Constitucional en su concepto de rigor declarar inexequible la norma revisada, con base en los siguientes argumentos:

- a) Aspecto formal. El Procurador puntualizó que la norma bajo examen llena los requisitos desde el punto de vista formal que exige la Carta para un Decreto de esa naturaleza.
- b) Aspecto sustancial. El Ministerio Público entendió que “en el ejercicio para asumir el examen material del Decreto 951 de 1994 cabe señalar en primer término, que sin duda su destino, al igual como se advirtió al conceptuar sobre la constitucionalidad del Decreto 875 del mismo año (Expediente RE-055), está inescindiblemente ligado al del Decreto Legislativo 874 de 1994, mediante el cual se declaró turbado el orden público del país, con el objeto de evitar la salida masiva de sindicados de la comisión de hechos punibles de conocimiento de los jueces regionales. En la ocasión mencionada, se solicitó a la Corte fallar la inexequibilidad del Decreto 875 declaratorio de una emergencia judicial, bajo el supuesto, entre otras razones, de la inconstitucionalidad del Decreto 874 de 1994, toda vez que, a juicio de este Despacho, no estaban dadas las circunstancias de hecho que de conformidad con el artículo 213 de la Carta Constitucional justificaban la apelación al expediente de excepción. A esta conclusión se llegó no obstante estimarse también, que la nueva Constitución admite como presupuesto de validez de la medida de excepción, en punto a las hipótesis de alteración del

orden público la crisis en el funcionamiento del aparato estatal mismo, distinta del conflicto armado interno. La visión propuesta, compatible con nuestra realidad histórica, advierte el Procurador, no puede configurarse sin embargo en patente para la ineeficacia y la apatía de quienes tienen a su cargo la dirección del Estado. Y que por éste motivo tienen a su vez un alto grado de responsabilidad. Se exige entonces por la carta, para su adecuación con la misma, que los hechos que den lugar a la declaratoria sean sobrevinientes y que no puedan ser conjurados con los medios ordinarios”.

Agregó el Procurador que “el juicio en comento permitió identificar el carácter endógeno estatal- crisis del aparato de justicia- pero no sobreviniente de los motivos señalados en la declaratoria de Conmoción Interior, en cuanto “reiterados y monótonos” en la justificación de buena parte de las medidas de excepción que han sido adoptadas bajo el amparo del nuevo instituto de la Conmoción Interior. Propuesta la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 875 de 1994 a partir de su vínculo con el Decreto 874, cabía predicar la inconstitucionalidad del Decreto 951 que ahora nos ocupa, a partir del reconocimiento de una especie de inexequibilidad en cadena, en la medida en que éste último ordenamiento también depende en cuanto a su validez, de la supervivencia, o mejor, del ajuste con la Carta del Decreto declaratorio de la Conmoción Interior. Sin embargo, el valor autonómico del contenido normativo del decreto 951 de 1994, que tal como lo percibe el ciudadano interviniente gira en torno a la noción de juez natural,- distinto del que imprime al decreto 875, cuyo eje procesal penal-, demanda para su comprensión un juicio jurídico material, que muestre su conformidad o no, por éste aspecto, con la Carta, de tal manera que la Corte al pronunciarse desarrolle una labor pedagógica que traduzca el mandato constitucional en las relaciones Estado (autoridad)- Sociedad Civil. No en vano el mismo Ordenamiento Superior confió a la Corte Constitucional su guarda integral, siendo juzgable desde ésta perspectiva como problema de puro derecho”.

Seguidamente, el Ministerio Público afirmó que “en la tarea propuesta y en atención a la materia del Decreto 951, téngase como antecedente, la uniforme y reiterada jurisprudencia que en vigencia de la Carta de 1886, reconoció en la órbita constitucional del artículo 121, que el Presidente de la República podía introducir modificaciones en la legislación positiva en punto a la determinación de los delitos, agravación de sus consecuencias punitivas, traslado de jurisdicción (ordinaria a castrense, ordinaria a orden público) y variación de los procedimientos. Atribución que con el cambio constitucional el Procurador percibió recortada

frente al panorama garantista del nuevo Ordenamiento Superior. Así lo hizo ver cuando conceptuó sobre la inexequibilidad entre otros, del artículo 44 del Proyecto de Ley Estatutaria por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia, al considerar que el mismo estaba confiriendo facultades al Gobierno para expedir los Códigos Penal y de Procedimiento Penal, labor que radica en su pronunciamiento, exclusivamente en cabeza del Congreso. La Corte Constitucional, al revisar el proyecto de Ley citado, reconoció que el Presidente de la República durante los estados de excepción asume la potestad legislativa, habilitación que le permite “tipificar delitos, fijar penas, aumentar las existentes o disminuirlas, en fin dictar medidas represivas o no hacer aplicables las normas punitivas ordinarias a quienes han subvertido el orden, con la única finalidad de restablecer el orden público turbado” (Sentencia D-179 de abril de 1994), con la talanquera de la imposibilidad de suspender tal autorización, las normas que rigen el debido proceso, suprimir la intervención del Ministerio Público en las actuaciones correspondientes, como tampoco suprimir o modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento”.

Finalmente, la Vista Fiscal concluyó que “el marco normativo descrito y el aval de la decisión de la Corte que lo acompaña, permiten aseverar que la suspensión del grado de consulta en los supuestos previstos en el artículo 1º del Decreto Legislativo 951, así como la atribución de competencia a los jueces penales del circuito para el conocimiento de los procesos por delitos de competencia de los jueces regionales, el señalamiento de la oportunidad, características de tal resignación de funciones y la autorización para redistribuir tareas al Fiscal General entre sus subordinados, se adecúan a las preceptivas constitucionales y por ende el ordenamiento sería exequible, dado que no vulnera las funciones básicas de acusación y juzgamiento, respeta “el juez natural” previsto como garantía por el artículo 29 Superior y no suspende normas que rijan el debido proceso. Sin embargo, se recuerda, la presente normatividad de excepción deviene en inconstitucional toda vez que el Decreto en el que se soporta (D.L 874) carece en opinión del Despacho, del soporte constitucional del artículo 213 superior justificativo de su expedición”.

En ese orden de ideas, el Procurador General de la Nación solicitó la declaratoria de exequibilidad del Decreto Legislativo No. 951 de 1994.

Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II- FUNDAMENTO JURIDICO

1- Competencia.

Según lo dispone el artículo 241 numeral 7o. de la Carta, en concordancia con el artículo 214 numeral 6o. del mismo Estatuto Superior, compete a la Corte Constitucional decidir sobre la constitucionalidad del Decreto No. 951 de 1994 por ser un decreto legislativo expedido en uso de las facultades extraordinarias que autoriza la Comoción Interior.

2- La inexequibilidad del decreto revisado.

El decreto que se revisa fue expedido por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 874 del 1º de mayo de 1994, por el cual se declaró el estado de Comoción Interior en todo el territorio nacional. Este decreto 874 de 1994 fue declarado inexequible por esta Corporación, mediante sentencia C-300 del 1 de julio de 1994, por infringir los artículos 14, 28, 29, 213 y 214 de la Carta, providencia que tiene fuerza de cosa juzgada en virtud del artículo 243 constitucional.

Ahora bien, la Constitución precisa que para que el ejecutivo pueda ejercer las facultades excepcionales previstas por el artículo 213 se requiere no sólo que efectivamente se presente el supuesto fáctico de la Comoción sino además, que el decreto declaratorio sea válido, puesto que éste es un acto condición para que el Presidente pueda dictar decretos legislativos. Por consiguiente, habiendo sido declarado inexequible el decreto 874 de 1994, por no darse las circunstancias que, conforme al artículo 213 superior, legitiman la declaratoria del Estado de Comoción Interior, son también inconstitucionales todos los otros decretos que se hubieran expedido con base en tal declaratoria, pues ha sido retirado del ordenamiento jurídico el acto condición que les servía de fundamento.

III- DECISION

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

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el Decreto 951 del 10 de mayo de 1994, "por el cual se dictan medidas en materia procesal penal".

Copiése, notifíquese, publíquese, comuníquese, archívese el expediente e insértese la sentencia en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-310/94

CONMOACION INTERIOR-Causas/CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia (Salvamento de voto)

La Corte Constitucional carece de competencia para conocer de fondo sobre los hechos y las causas invocadas por el Gobierno Nacional para declarar el estado de conmoción interior. La Corporación ha debido, pues, limitarse a verificar que el Decreto 874 de 1994 observara las exigencias de forma prescritas para los de su naturaleza por el artículo 213 de la Constitución Política, como ciertamente lo hizo. Para quienes suscribimos el presente salvamento, la Corte ha debido entrar a pronunciarse sobre el Decreto Legislativo No. 875 de 1994, que el Gobierno expidió en desarrollo de las facultades propias del estado de excepción. El Decreto Legislativo No. 875 de 1994 ha debido declararse exequible tanto por el aspecto de los requisitos de forma, como por su contenido material, toda vez que las medidas que por él se tomaban, guardaban perfecta relación de conexidad con las causas de la declaratoria de conmoción interior y se encaminaban a conjurar la perturbación y la extensión de sus efectos, declarando la emergencia judicial y disponiendo medidas transitorias en materia administrativa, presupuestal y procesal penal, con el fin de asegurar que la rama judicial y, en particular, la Fiscalía General de la Nación, pudieran cumplir a cabalidad sus funciones en materia penal.

Ref: Expediente RE-056

Con el acostumbrado respeto, los suscritos Magistrados, nos permitimos consignar nuestra discrepancia con la decisión adoptada por la mayoría de la Corte Constitucional, que declaró inexistente el Decreto No. 951 de mayo 10 de 1994 "por el cual se dictan medidas en materia procesal penal."

Las razones de nuestro disentimiento, son consecuencia de las que nos condujeron a salvar el voto en relación con la sentencia C-300/94, mediante la cual se declaró inexistente, por razones de fondo, el Decreto No. 874 de 1994, que declaró el estado de conmoción interior.

En esa ocasión fuimos del criterio que la Corte Constitucional carece de competencia para conocer de fondo sobre los hechos y las causas invocadas por el Gobierno Nacional para declarar el estado de conmoción interior. La Corporación ha debido pues, limitarse a verificar que el Decreto 874 de 1994 observara las exigencias de forma prescritas para los de su naturaleza por el artículo 213 de la Constitución Política, como ciertamente lo hizo.

Siguiendo esa línea de pensamiento, estimamos que la Corte ha debido pronunciarse sobre el Decreto Legislativo No. 951 de 1994, expedido por el Gobierno en desarrollo de las facultades propias del estado de excepción.

Por lo demás, opinamos que el Decreto Legislativo 951 de 1994 ha debido declararse existente tanto por el aspecto de los requisitos de forma, como por su contenido material, toda vez que las medidas que en él se disponían, guardaban perfecta relación de conexidad con las causas de la declaratoria de conmoción interior y se encaminaban a conjurar la perturbación así como la extensión de sus efectos, en cuanto, en particular, se orientaban a que la Fiscalía General de la Nación distribuyera racionalmente sus recursos humanos, con miras a que no se perturbara la administración de justicia en lo concerniente a los delitos de competencia de los jueces regionales y el Tribunal Nacional.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-310/94

Ref: Expediente RE-056

Con el acostumbrado respeto, los suscritos Magistrados, nos permitimos consignar nuestra discrepancia con la decisión adoptada por la mayoría de la Corte Constitucional, que declaró inexistente el Decreto No. 951 de mayo 10 de 1994 “por el cual se dictan medidas en materia procesal penal.”

Las razones de nuestro disentimiento, son consecuencia de las que nos condujeron a salvar el voto en relación con la sentencia C-300/94, mediante la cual se declaró inexistente, por razones de fondo, el Decreto No. 874 de 1994, que declaró el estado de conmoción interior.

En esa ocasión fuimos del criterio que la Corte Constitucional carece de competencia para conocer de fondo sobre los hechos y las causas invocadas por el Gobierno Nacional para declarar el estado de conmoción interior. La Corporación ha debido pues, limitarse a verificar que el Decreto 874 de 1994 observara las exigencias de forma prescritas para los de su naturaleza por el artículo 213 de la Constitución Política, como ciertamente lo hizo.

Siguiendo esa línea de pensamiento, estimamos que la Corte ha debido pronunciarse sobre el Decreto Legislativo No. 951 de 1994, expedido por el Gobierno en desarrollo de las facultades propias del estado de excepción.

Por lo demás, opinamos que el Decreto Legislativo 951 de 1994 ha debido declararse existente tanto por el aspecto de los requisitos de forma, como por su contenido material, toda vez que las medidas que en él se disponían, guardaban perfecta relación de conexidad con las causas de la declaratoria de conmoción interior y se encaminaban a conjurar la perturbación así como la extensión de sus efectos, en cuanto, en particular, se orientaban a que la Fiscalía General de la Nación distribuyera racionalmente sus recursos humanos, con miras a que no se perturbara la administración de justicia en lo concerniente a los delitos de competencia de los jueces regionales y el Tribunal Nacional.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado