

Sentencia C-393/00

LEY ESTATUTARIA-Modificación o derogación

LEY ESTATUTARIA-Modificación por ley de la misma categoría

LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Introducción de elementos nuevos y adición de lista de órganos integrantes a través de ley de igual jerarquía

LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Extensión vigencia de justicia regional a través de ley de igual jerarquía

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE DEROGACION, MODIFICACION Y SUPRESION DE LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Cumplimiento de requisitos constitucionales y reglamentarios en trámite legislativo

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Presentación e iniciativa legislativa

PROYECTO DE LEY-Presentación

PROYECTO DE LEY-Iniciativa

LEY-Origen

PROYECTO DE LEY-Origen en Gobierno Nacional

PROYECTO DE LEY-Iniciativa general e iniciativa privativa

PROYECTO DE LEY-Iniciativa especial

PROYECTO DE LEY-Presentación por Fiscal General de la Nación

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Presentación por Fiscal General de la Nación

PROYECTO DE LEY-Trámite de urgencia por Presidente de la República

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Mensaje de urgencia del Presidente de la República

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Insistencia trámite de urgencia del Presidente de la República

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Designación de congresista ponente

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Publicación de ponencia

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Debates

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Estudio dentro de una sola legislatura y mayoría absoluta

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Deliberación conjunta hace innecesario cumplimiento término a transcurrir entre aprobación en una e iniciación del debate en otra

PROYECTO DE LEY-Deliberación conjunta hace innecesario cumplimiento término a transcurrir entre aprobación en una e iniciación del debate en otra

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Incertidumbre acerca del quórum y las mayorías en segundo llamado a lista

CERTIFICACION SOBRE QUORUM Y MAYORIAS EN PROYECTO DE LEY-Suministro de datos indispensables para ejercicio del control constitucional

CERTIFICACION SOBRE QUORUM Y MAYORIAS EN PROYECTO DE LEY-Llamado de atención a secretarios de comisiones y plenarios y quienes elaboran actas por deficiencias

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Modificación de decreto ley

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Unidades de Fiscalía y delegados

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Funciones de las unidades de fiscalía y enunciación de delegados/PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Organización de un ente fundamental de la rama judicial

JURISDICCION ORDINARIA-Inconstitucionalidad de creación de nuevo órgano

JUSTICIA REGIONAL-Inconstitucionalidad reemplazo por Tribunal Superior Nacional efectuado por legislador estatutario

JURISDICCION ORDINARIA-Inconstitucionalidad de creación de sistema de justicia penal paralelo con carácter permanente

JUSTICIA SIN ROSTRO-Regla excepcional/JUSTICIA SIN ROSTRO-Vigencia temporal y precaria

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE DEROGACION, MODIFICACION Y SUPRESION DE LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Estructura constitucional no se puede cambiar por legislador

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Estructura constitucional no se puede cambiar por legislador ni por ley estatutaria

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE DEROGACION, MODIFICACION Y SUPRESION DE LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Inconstitucionalidad del Tribunal Superior Nacional

JUSTICIA REGIONAL-Inconstitucionalidad de prolongación definitiva y con otro nombre

CONSTITUCION POLITICA-Prohibición de modificación por Congreso a través de un proceso distinto

DEBIDO PROCESO PENAL-Garantías procesales distintas para procesados

JURISDICCION ORDINARIA-Unica

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Funcionamiento autónomo y desconcentrado

JUSTICIA PENAL-Concentración con menoscabo al acceso a la administración de justicia

Referencia: expediente P.E.-009

Revisión constitucional del proyecto de Ley Estatutaria N° 138/98 Senado, 144/98 Cámara, “Por medio de la cual se derogan, modifican y suprimen algunas disposiciones de la Ley 270 de 1996 y Decreto 2699 de 1991 y se dictan otras disposiciones”

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los seis (6) días del mes de abril de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en los artículos 153, inciso 2, y 241, numeral 8, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

que pone fin al proceso de revisión constitucional del proyecto de Ley Estatutaria N° 138/98 Senado, 144/98 Cámara, “Por medio de la cual se derogan, modifican y suprimen algunas disposiciones de la Ley 270 de 1996 y (del) Decreto 2699 de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

I. TEXTO

El proyecto sometido a revisión dice:

“PROYECTO DE LEY 138/98 SENADO, 144/98 CAMARA, Por medio de la cual se derogan, modifican y suprimen algunas disposiciones de la Ley 270 de 1996 y Decreto 2699 de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTICULO 1°. El artículo 11 de la Ley 270 de 1996, quedará así:

Artículo 11°. La Rama Judicial del Poder Público está constituida por

1. Los órganos que integran las distintas jurisdicciones

a. De la Jurisdicción Ordinaria:

1. Corte Suprema de Justicia

2. Tribunal Superior Nacional

3. Tribunales Superiores de Distrito Judicial

4. Juzgados civiles, laborales, penales, agrarios, de familia, de ejecución de penas, y los demás especializados y promiscuos que se creen conforme a la ley.

b. De la jurisdicción de lo contencioso administrativo:

1. Consejo de Estado

2. Tribunales Administrativos

3. Juzgados Administrativos

c. De la Jurisdicción Constitucional: Corte Constitucional

d. De la Jurisdicción de la Paz: Jueces de Paz

e. De la Jurisdicción de las Comunidades Indígenas: Autoridades de los Territorios Indígenas

2. La Fiscalía General de la Nación

3. El Consejo Superior de la Judicatura

PARAGRAFO 1°. La Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura y el Tribunal Superior Nacional tienen competencia en todo el territorio nacional. Los Tribunales Superiores, los Tribunales Administrativos, los Consejo Seccionales de la Judicatura tienen competencia en el Distrito. Los jueces de circuito tienen competencia en el respectivo circuito. Los jueces municipales tienen competencia en el respectivo municipio.

Para todos los efectos, los magistrados del Tribunal Superior Nacional tendrán la misma categoría que los Magistrados de los Tribunales Superiores.

PARAGRAFO 2°. El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

ARTICULO 2°. Los numerales 1° y 5° del artículo 17 de la Ley 270 de 1996 quedarán así:

Artículo 17. DE LA SALA PLENA.-(...)

1. Elegir a los Magistrados del Tribunal Superior Nacional y de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial de conformidad con las normas sobre carrera judicial.

Así mismo elegir al Secretario General y designar a los demás empleados de la Corporación, con excepción de las Salas y Despachos, los cuales serán designados por cada una de aquellas o por los respectivos Magistrado.

5. Hacer, previo el estudio en cada Sala de Casación, la evaluación del factor cualitativo de la calificación de servicios de los Magistrados del Tribunal Superior Nacional y de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, que servirá de base para la calificación integral.

ARTICULO 3°. Los numerales 1° y 4° del artículo 20 de la Ley 270 de 1996 quedarán así:

1. Elegir a los Jueces del correspondiente Distrito Judicial, de listas elaboradas por la Sala Administrativa del respectivo Consejo Seccional de la Judicatura, en la calidad que corresponda, según el régimen de la carrera judicial.

Los Jueces Penales de Circuito Especializados serán elegidos por el Tribunal Superior Nacional, siguiendo el trámite previsto en el párrafo anterior.

4. Hacer la evaluación del factor cualitativo de la calificación de servicios de los jueces del respectivo Distrito Judicial, que servirá de base para la calificación integral.

Los jueces Penales de Circuito Especializados serán evaluados por el Tribunal Superior Nacional.

ARTICULO 4°. El artículo 15 del Decreto-Ley 2699 de 1991, quedará así:

Las funciones de la Fiscalía General de la Nación se realizarán a través de Unidades de Fiscalía, a nivel nacional, seccional y local salvo en los casos en que el Fiscal General o los Directores designen un fiscal especial para casos particulares.

Son delegados del Fiscal General de la Nación:

1. El Vicefiscal General de la Nación
2. El Director Nacional de las Fiscalías
3. Los Directores Seccionales de Fiscalías
4. Los Fiscales Jefes de Unidades de Fiscalías
5. Los Fiscales miembros de las Unidades de Fiscalía
6. Los Fiscales Delegados especiales

ARTICULO 5°. Suprímense los numerales 4.2, 5.2 y 6.2 del artículo 16, del inciso segundo del artículo 18, la expresión “Las Unidades de Fiscalías del nivel regional están adscritas a la Dirección Regional de Fiscalías” y el artículo 164 del Decreto-Ley 2699 de 1991.

ARTICULO 6°. DEROGATORIA. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el inciso primero del artículo 14 y los artículos 36, 37, 45 y 52 del Decreto-Ley 2699 de 1991.

ARTICULO 7°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su sanción”.

II. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista fueron presentados varios escritos, orientados a impugnar la constitucionalidad del proyecto de ley en revisión.

Para la ciudadana Marcela Adriana Rodríguez Gómez, el contenido del proyecto viola lo

dispuesto por el artículo 157 de la Constitución Política, ya que, a su juicio, en él existen vicios tanto formales como materiales, razón que la lleva a solicitar que sea declarado inexecutable.

Señala la interviniente que el primer debate en plenaria ha debido ser tramitado en la Cámara de Representantes, célula legislativa en donde fue radicado el proyecto de ley, y no en el Senado de la República, en el cual en realidad se discutió y aprobó durante ese paso del trámite legislativo.

En lo referente al contenido material del estatuto proyectado, considera que los artículos 4, 5 y 6 del proyecto en revisión, que consagran cambios en la estructura del Decreto 2699 de 1991, son inconstitucionales. Según afirma, dicho instrumento legal no tiene la categoría de un "decreto estatutario" que amerite su modificación o derogatoria mediante otro de igual jerarquía. Es decir, que, en criterio de la ciudadana en mención, no podía el legislador, por ley estatutaria, modificar unas normas no contenidas a su vez en ley estatutaria.

Manifiesta, en consecuencia, que el decreto aludido, cuyo texto señala la estructura y funciones de la Fiscalía General de la Nación, es un decreto legislativo y que, por tanto, al carecer de nivel estatutario, su modificación debe hacerse a través de decretos con fuerza de ley, y no mediante el tipo de leyes señaladas en el artículo 152 de la Carta Política.

El ciudadano Pedro Pablo Camargo, por su parte, ha presentado ante la Corte varios escritos mediante los cuales solicita que se declare la inconstitucionalidad de la totalidad del proyecto de ley estatutaria en revisión, por considerar que sus disposiciones violan los artículos 13; 116; 150; 152; 165; 189, numeral 10; 246; 247 y 256 de la Constitución Política, como también el artículo 14, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporado a nuestro ordenamiento jurídico mediante Ley 74 de 1968, y el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incorporada mediante Ley 16 de 1972.

En primer lugar señala el interviniente que la violación de los artículos 116, 246 y 247 de la Constitución Política consiste en que, a su juicio, el propósito del proyecto es el de burlar el artículo 205 de la Ley 270 de 1996, según el cual la denominada "justicia regional" ha debido dejar de funcionar a más tardar el 30 de junio de 1999, ya que los preceptos del proyecto materia de revisión lo que hacen en realidad es prorrogarla con otro nombre, el de "especializada", lo que, en su sentir, desconoce los postulados constitucionales citados. Estos -dice el ciudadano- prohíben las jurisdicciones especiales, salvo la indígena y la de paz.

En consecuencia -afirma el interviniente-, mediante el establecimiento del Tribunal Superior Nacional y de los jueces penales del Circuito especializados se pretende establecer una jurisdicción especial, o disfrazada, la cual está encaminada a reemplazar la jurisdicción regional, que está prohibida por los artículos 116, 246 y 247 de la Constitución.

Así mismo manifiesta que la aludida situación afecta el principio de igualdad y las normas respectivas contenidas en los pactos internacionales, ya que, al crearse una jurisdicción especializada, se está creando una administración de justicia paralela y desigual.

Tampoco, según la apreciación del interviniente, podría existir un juez ordinario de ejecución de penas y otro especializado, pues ahí -anota- no hay especialización, sino discriminación.

En suma, en criterio del interviniente, para la creación del Tribunal Superior Nacional, resulta necesario reformar los artículos 116, 246 y 247 de la Constitución, toda vez que con base en lo expuesto por la Sentencia C-037 de 1996 "...los artículos 234 a 238 de la Constitución no contemplan específicamente la posibilidad de crear, por medio de ley, tribunales o juzgados pertenecientes a alguna de las mencionadas jurisdicciones".

De otro lado, el ciudadano Camargo señala como inconstitucional el artículo 2 del proyecto de ley, ya que, en su opinión, pugna abiertamente con el 256, numeral 2, de la Carta, al arrebatarse la competencia al Consejo Superior de la Judicatura para nombrar autónomamente a los magistrados de los tribunales superiores de distrito judicial y a los pretendidos magistrados del Tribunal Superior Nacional, sin el requisito de las listas de candidatos. Incluso afirma que la Corte Suprema de Justicia no puede nombrar magistrados sobre la base de la carrera judicial, desconociendo el requisito de las listas de candidatos que elabore el Consejo Superior de la Judicatura.

Manifiesta el interviniente que el artículo 3 del proyecto en revisión vulnera los artículos 29, 116, 152, 153, 246 y 247 de la Constitución Política, por diferentes motivos.

En primer término porque, en su entender, para crear los jueces penales del circuito especializados, previamente debe modificarse el artículo 11 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. Tales jueces fueron creados por el artículo 1 de la Ley 504 de 1999, situación que viola lo dispuesto por los preceptos constitucionales 152 y 153. Una ley ordinaria no puede modificar una estatutaria.

Afirma que la Ley 504, objeto de demanda en otro proceso que cursa ante la Corte, pretende escudarse en el artículo 11, numeral 3, literal a), de la Ley 270 de 1996, que en forma taxativa establece cuáles son los jueces que integran la jurisdicción ordinaria.

En segundo lugar expresa el interviniente que no puede crearse el Tribunal Superior Nacional, con competencia nacional, ni los jueces penales del circuito especializados, pues ellos no hacen parte de la jurisdicción ordinaria prevista en el artículo 116 de la Carta. Este -reitera- no prevé jurisdicciones especiales, salvo la indígena y la de paz, según los artículos 246 y 247 *Ibíd.*

Igualmente considera que la violación de las anteriores normas constitucionales, consiste en que el Tribunal Superior Nacional tendría un nivel jerárquico superior respecto de los tribunales superiores de distrito judicial.

También considera el interviniente que los artículos 4, 5 y 6 del proyecto de ley estatutaria vulneran los artículos 150 y 153 de la Carta, ya que dichos preceptos no pueden ser modificados, suprimidos ni derogados por una ley estatutaria sino a través del procedimiento de una ley ordinaria, en los términos fijados por el numeral 1 del 150 de la Constitución.

Sostiene que el artículo 7 del proyecto viola lo dispuesto por los cánones 165 y 189, numeral 10, del texto superior, conforme a los cuales la ley sólo rige a partir de la fecha de su promulgación o su inserción en el Diario Oficial, pero nunca a partir de su sanción.

En otro escrito allegado al expediente, el ciudadano Camargo adicionó su memorial inicial en

el sentido de solicitar la inconstitucionalidad del proyecto en su integridad, por encontrar vicios de procedimiento en su formación, al no haber sido aprobado por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de la República, tanto en primer debate, como en las sesiones conjuntas de las comisiones primeras de Senado y Cámara y en las sesiones plenarias del Senado de la República, según lo exige el artículo 153 de la Constitución Política, para segundo debate.

Para formular tal cargo, el ciudadano se basa en la certificación expedida por el Secretario de la Comisión Primera del Senado y en la revisión que efectuó a las actas de conciliación, en las cuales observó que la mayoría de los artículos fueron objeto de votación individual, pero sin constancia de la votación de mayoría absoluta, tal como lo exige un proyecto de ley estatutaria.

Luego de vencido el término de fijación en lista, el ciudadano Orlando Ardila Molano, invocando su calidad de expresidente de la Corporación Colegio Nacional de Abogados CONALBOS, remite copia del escrito que en su momento le dirigió al Presidente del Senado de la República, en el cual se pronunció respecto de lo que denomina “antidemocrática administración de justicia”.

En aquel escrito expuso que lo que llama “remedio de justicia” -refiriéndose a la regional- no prestó ningún servicio digno a la Nación, sino que, al contrario, se convirtió en factor de “estrangulamiento” de nuestro Estado Social de Derecho y que por tal razón considera la presente oportunidad de revisión que tiene la Corte como aquella propicia para la defensa de los principios universales de derecho cuya finalidad es el logro de una sociedad más democrática y justa.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Ante el impedimento manifestado por el Procurador General de la Nación, el cual fue aceptado por la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante Auto de fecha 9 de septiembre de 1999, se ordenó correr traslado al Viceprocurador, quien mediante escrito allegado dentro del respectivo término procesal, solicita a la Corte declarar constitucional el Proyecto de ley estatutaria número 138/98 Senado, número 144/98 Cámara.

A juicio del Viceprocurador General de la Nación, el Congreso tramitó el proyecto de ley en revisión, atendiendo a lo ordenado por los artículos 152, 153, 157 y 160 de la Constitución Política, además de lo previsto en los artículos 207 y 208 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), particularmente en la exigencia de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del trámite efectuado en una sola legislatura.

En cuanto al contenido material del proyecto de ley estatutaria, afirma que consta de siete artículos cuyos contenidos normativos están orientados principalmente a hacer efectiva la incorporación del Tribunal Superior Nacional y de los juzgados penales del Circuito especializados, dentro de la estructura orgánica de la jurisdicción ordinaria, regulada por la Ley 270 de 1996 (arts. 1 al 3). Además, pretende llevar a cabo algunas modificaciones administrativas a la Fiscalía General de la Nación (arts. 4 y 5). Finalmente los artículos 6 y 7 del proyecto hacen relación a la derogatoria y vigencia de la ley.

Afirma el representante del Ministerio Público que la incorporación del Tribunal Superior Nacional y de los juzgados de Circuito especializados se justificó en la persistencia de las condiciones materiales que dieron origen a la denominada “justicia regional” o “justicia de orden público”.

Señala que, de acuerdo con lo previsto por el artículo 152 de la Constitución Política, mediante ley estatutaria se regula lo concerniente a la administración de justicia, concepto que se entiende referido a la determinación de su estructura y al señalamiento de los principios sustanciales y procesales que deben guiar la función jurisdiccional.

Sin embargo advierte que la propia Carta Política le ha conferido al legislador estatutario amplia libertad de configuración, la cual tiene límites ciertos, puesto que en desarrollo de esta facultad no puede llegar al extremo de invadir la órbita de competencias del legislador ordinario, ocupándose de asuntos propios de los códigos de procedimiento.

Observa el Viceprocurador General que no existe obstáculo constitucional que le impida al Congreso crear, por medio de ley estatutaria (como la que en el presente caso se examina), los tribunales o juzgados que demande la prestación eficiente y diligente del servicio público de administración de justicia, señalando sus competencias. Incluso tal atribución encuentra sustento constitucional en los artículos 116 y 257, numeral 2, que defieren en el legislador el establecimiento de los tribunales y jueces.

Advierte que, en todo caso, al legislador le está vedado hacer uso de la ley estatutaria para crear una jurisdicción distinta de aquellas que están consagradas en la Constitución Política, o establecer órganos cuyas funciones no sean congruentes con la razón de ser y los propósitos de las distintas jurisdicciones reconocidas constitucionalmente.

Resalta que es incuestionable el hecho de que, mediante ley estatutaria, el legislador - conforme lo señala el artículo 152, literal b), de la Carta- puede adoptar medidas de carácter administrativo y funcional en relación con la Fiscalía General de la Nación, ya que este organismo pertenece a la rama judicial y, por tanto, a la administración de justicia. Además recuerda que, según la Sentencia C-037 de 1996, al revisar la constitucionalidad de la Ley 270 de 1996 o Estatutaria de la Administración de Justicia, la Corte Constitucional identificó a los órganos de la justicia regional -Tribunal Nacional y Jueces Especializados- como integrantes de la jurisdicción ordinaria.

En lo referente a la supuesta inconstitucionalidad del artículo 2 del proyecto, considera el representante del Ministerio Público que la elección de los magistrados del Tribunal Superior Nacional y la evaluación del factor cualitativo de la calificación de servicios por parte de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia corresponden a cuestiones de naturaleza administrativa, que pueden ser asignadas por la ley a dicha Corporación, según lo dispuesto por los artículos 234 y 235 de la Constitución Política.

Por lo anterior no se vulnera -a su juicio-, la competencia asignada al Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 256, numeral 3, de la Constitución Política, toda vez que constituye un mecanismo de colaboración interinstitucional entre dos órganos de la rama judicial.

Para el Viceprocurador, la consideración precedente también debe prosperar en cuanto a la

defensa de los artículos 3, 4 y 5 del proyecto, ya que el contenido de tales disposiciones también podía ser objeto de regulación a través de ley estatutaria.

Concluye afirmando que el señalamiento de las normas que son derogadas por las disposiciones del proyecto de ley en revisión, así como la indicación del momento a partir del cual dicho ordenamiento legal comienza a regir, son asuntos que deben regularse en toda ley. En lo relativo a la vigencia de la ley, la Constitución habilita al legislador para señalar el momento en que ella se produce, por lo que puede señalar que sea a partir de su sanción, de su promulgación, o de una fecha determinada.

IV. AUDIENCIA PUBLICA

El día 7 de diciembre de 1999, por decisión de la Sala Plena de la Corte, se llevó a cabo una Audiencia Pública durante la cual, con la participación del Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, el Viceprocurador General de la Nación, la delegada del Ministro de Justicia y del Derecho, el Fiscal General de la Nación y el Defensor delegado para los asuntos constitucionales y legales de la Defensoría del Pueblo, se efectuó un detenido análisis sobre el contenido y los alcances del articulado sometido a la presente revisión constitucional.

Finalizada la sesión, los intervinientes suministraron a la Secretaría de esta Corte sendos escritos, en los que consta el contenido de su participación y en los que desarrollaron aspectos tales como el trámite legislativo y la defensa de la constitucionalidad del proyecto. Tal fue el caso de las intervenciones de la representante del Ministerio de Justicia y del Derecho, del Viceprocurador General de la Nación y del Fiscal General de la Nación.

La mayoría de los participantes en la Audiencia Pública coincidieron en afirmar que el proyecto objeto de la presente revisión constitucional se ajustó a los requisitos señalados para el trámite legislativo en los artículos 152, 153, 157 y 160 de la Constitución Política, así como a los previstos en los artículos 41 -numeral 5-, 144, 156, 169 -numeral 2-, 207 y 208 de la Ley 5 de 1992.

En cuanto a la importancia del contenido material del proyecto de ley estatutaria en estudio, la hicieron consistir en que, una vez extinguida la llamada "justicia regional", resulta perentorio establecer mecanismos idóneos mediante los cuales se enfrente -como lo venía haciendo ella- a sectores peligrosos de la sociedad que perturban y generan desestabilidad e inseguridad ciudadana.

Afirmaron que el legislador estatutario sí está habilitado para crear e incluir dentro de la estructura de la administración de justicia a un nuevo tribunal -el Tribunal Superior Nacional-, y por tanto también tiene la facultad de otorgarle competencia de carácter nacional, lo que -según afirmaron- no vulnera, como lo entienden algunos, el principio de igualdad que caracteriza el derecho que tienen los ciudadanos de acceder a la administración de justicia.

De otro lado, el Defensor Delegado para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad del proyecto en revisión, excepto en lo relativo a la supresión de los fiscales delegados ante los jueces de Menores, por considerar que desconoce el principio de unidad de materia.

Por su parte, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, doctor Julio Cesar Ortíz Gutiérrez, presentó un escrito mediante el cual, a diferencia de los otros funcionarios asistentes a la Audiencia, solicitó a la Corte declarar la inexecutable del proyecto de ley estatutaria, por considerar que su articulado viola postulados y mandatos consagrados en la Constitución Política.

Advirtió que la intención del Constituyente de 1991 fue la de otorgarle a la “justicia regional” el carácter de temporal y, por tanto, negarle vocación de permanencia.

Solicitó en tal sentido a esta Corporación atender los fundamentos constitucionales señalados en la Sentencia C-093 de 1993, en la cual condicionó la constitucionalidad de la “justicia regional”, dado su carácter transitorio, ordenado por el Código de Procedimiento Penal, que no le otorgó más de 10 años de vigencia, con el deber legal y la obligación del Presidente de la República de presentar un informe al Congreso, sobre su eficiencia y eficacia, a los 5 años.

El Presidente del Consejo Superior de la Judicatura no encuentra justificación alguna para que la institución judicial que dirige, la cual cuenta con competencias administrativas sólidas en todo el territorio nacional, sea objeto de modificación y reforma mediante el proyecto de ley estatutaria en revisión, el cual pretende establecer instrumentos especiales y excepcionales como el de la justicia especializada.

Observó el interviniente que el proyecto en revisión está afectado por vicios formales en su trámite legislativo. A su juicio, se violó el inciso primero del artículo 160 de la Constitución Política, pues no mediaron los quince días que deben transcurrir entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, dado que las sesiones en las cámaras, correspondientes a los segundos debates, se llevaron a cabo simultáneamente. El proyecto en referencia fue aprobado en la plenaria del Senado de la República el 2 de junio de 1999 y en la plenaria de la Cámara de Representantes el 15 de junio del mismo año.

Aprovechó la oportunidad el doctor Ortiz para solicitar a la Corte que declare la inexecutable del inciso segundo del artículo 183 de la Ley 5 de 1992, ya que, según su análisis, tal disposición viola y contradice lo dispuesto por los artículos 160 a 163 de la Constitución.

Sobre la iniciativa legislativa del Fiscal General de la Nación, manifestó que es derivada, condicionada y precaria.

Finalmente solicitó a la Corte “que se examine el carácter insólito que presenta la situación actual, pues nos encontramos ante una justicia especializada, con jueces especializados, con tribunal de descongestión sin ley estatutaria dado que lo que vamos a hacer es avalar hacia atrás la improvisación y el desconcierto institucional del país”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Aspectos formales. Razones por las cuales el proyecto objeto de examen tenía que tramitarse como ley estatutaria. La iniciativa legislativa en materias como las tratadas en

este proyecto. Las certificaciones sobre quórum y mayorías deben reflejar la totalidad de los datos indispensables para el ejercicio del control de constitucionalidad

Verificará la Corte en primer lugar si, según las pruebas que obran en el expediente, el procedimiento de aprobación del proyecto de ley número 138/98 Senado, 144/98 Cámara se ajustó en su integridad a las prescripciones de la Carta Política.

No cabe duda de que, al tenor de lo dispuesto por el artículo 152 de la Constitución Política, el proyecto del que se trata, en razón de su contenido, tenía que sufrir los trámites propios de las leyes estatutarias (art. 153 *Ibídem*).

En efecto, además de que en forma expresa el artículo 152 de la Constitución exige que los asuntos relativos a la administración de justicia sean regulados por leyes estatutarias, el 153, al fijar los requisitos para su trámite calificado, lo hace aplicable no solamente a la expedición sino a la modificación y derogación de las mismas.

De otro lado, la doctrina de la Corte ha sido constante en el sentido de que lo contemplado en leyes respecto de las cuales la Constitución y el Reglamento del Congreso exigen ciertos trámites y requisitos únicamente puede ser modificado, así se trate de ajustes mínimos, por leyes de la misma categoría.

Tal ocurre con las normas estatutarias, como la 270 de 1996, que consagró las disposiciones referentes a la estructura de la administración de justicia y enunció los órganos que componen la Rama Judicial. Al estimar el legislador adecuado introducir algunos elementos nuevos en esa estructura y al adicionar la lista de órganos integrantes de la Rama, era natural que acudiera al trámite de la ley estatutaria, como en efecto lo hizo.

Añádase a lo anterior que la Ley 270 de 1996 había previsto una fecha exacta a partir de la cual dejaría de existir la "justicia regional", motivo más que suficiente para que, si se quería extender su vigencia, aunque con otro nombre, por tiempo adicional, ello sólo podía tener lugar a través de una ley de igual jerarquía.

Ahora bien, el proyecto de ley estatutaria en revisión surtió el siguiente trámite legislativo, que, en criterio de esta Corte, cumplió a cabalidad los requisitos constitucionales y reglamentarios señalados para las leyes estatutarias:

1. Presentación e iniciativa legislativa. De acuerdo con la Gaceta del Congreso número 293 del 24 de noviembre de 1998, el proyecto de ley 144 Cámara fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 23 de noviembre de 1998, con su correspondiente exposición de motivos, por el Ministro de Justicia y del Derecho, por el Defensor del Pueblo, por el Procurador General de la Nación y por el Fiscal General de la Nación (e).

En el folio 153 del expediente obra certificación suscrita por el Presidente y por el Secretario General de la Cámara de Representantes, en la cual consta que el día 23 de noviembre de 1998 se repartió a la Comisión Primera Constitucional Permanente el proyecto de ley 144 y se ordenó su publicación en la Imprenta Nacional, según lo dispone el artículo 144 de la Ley 5 de 1992.

En algunas de las intervenciones dentro del presente proceso se ha puesto en tela de juicio la validez del trámite en relación con la iniciativa, particularmente la del Fiscal General de la Nación.

La Corte Constitucional recuerda al respecto que, según el artículo 154 de la Constitución, existe una regla general referida a la posibilidad de presentar proyectos de ley, así como unas excepciones -de interpretación estricta-, en las cuales se ha radicado tal atribución en cabeza exclusiva de una rama del poder público.

Iniciativa, en criterio de esta Corte, significa tanto como acción tendiente a iniciar o comenzar un proceso o actuación. En quien tiene la iniciativa está el origen o la causa próxima del trámite que, en ese proceso o actuación, se adelante.

En lo que concierne a la aprobación de las leyes, se entiende por iniciativa la facultad, confiada por la Constitución a ciertos órganos o reconocida al pueblo, de presentar proyectos de ley o de acto legislativo.

En cuanto a las leyes, en principio -esa es la regla general de la que atrás se habla-, ellas pueden tener origen en la propuesta que formule cualquiera de los miembros del Senado o de la Cámara, o en el Gobierno Nacional, o en la iniciativa popular, en los casos previstos por la Constitución.

A este respecto, en lo que atañe al Gobierno, es clara la Carta Política (arts. 200, numeral 1, y 208) en el sentido de que la presentación de los proyectos de ley corre a cargo de los ministros del Despacho, quienes, además de ser los jefes de la administración en sus respectivas dependencias, de formular las políticas atinentes a sus despachos, de dirigir la actividad administrativa y de ejecutar la ley, tienen la importantísima responsabilidad de ser los voceros del Gobierno frente al Congreso, en el ejercicio de una función que se expresa, entre otras formas, en la presentación de proyectos de ley, en su impulso y en la participación en los distintos debates.

En cuanto a los casos excepcionales -iniciativa privativa-, la Constitución enuncia de manera taxativa los temas que están excluidos de la libre iniciativa de los congresistas por haberse confiado exclusivamente a la voluntad del Gobierno, en términos tales que resulta inconstitucional la ley aprobada por el Congreso si, tratándose de alguno de ellos, no tuvo principio en la propuesta gubernamental formalmente expresada en la presentación del proyecto respectivo.

El artículo 156 de la Constitución enuncia los órganos que también gozan de iniciativa en el proceso de formación de las leyes -Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura, Consejo de Estado, Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República-, según facultad que, en los términos en que lo entiende esta Corporación, no tiene la amplitud propia de la iniciativa general en referencia, sino que está caracterizada por ser especial, en el sentido de que la Constitución la restringe a las materias relacionadas con las funciones del correspondiente organismo.

Eso significa que ninguna de las corporaciones u órganos que la disposición constitucional indica puede presentar proyectos de ley en cualquier tema, o -más directamente- que si

la materia del proyecto es ajena a la actividad de la corporación u órgano, la presentación del proyecto por su parte carece de la necesaria virtualidad para producir el efecto de que el Congreso se vea precisado, según la Constitución, a estudiar la iniciativa.

En el caso del Fiscal General de la Nación, es claro que, como lo estipula el artículo 251, numeral 3, de la Constitución, tiene, a título de función especial, la de “participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto”.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, además de hacer parte de la Rama Judicial (art. 116 C.P.) y de las funciones básicas que tiene constitucionalmente a su cargo en torno a la investigación de los delitos y a la acusación de los infractores ante los tribunales de justicia, así como, entre otras materias, en lo referente a la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en los procesos penales, resulta evidente la relación del tema predominante en el proyecto de ley estatutaria del que aquí se trata y las atribuciones que al Fiscal General corresponden, por lo cual estima la Corte infundada la duda que se ha querido introducir acerca de la validez de su actuación en la presentación del mismo.

2. Mensajes de Urgencia. En los folios 123-128 del expediente obran las comunicaciones del 24 de noviembre de 1998 y del 7 de abril de 1999, dirigidas por el Presidente de la República y por el Ministro de Justicia y del Derecho, a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como a los presidentes de las respectivas comisiones primeras constitucionales permanentes de ambas células legislativas, mediante las cuales, con base en las facultades otorgadas por los artículos 163 de la Constitución Política y 191 de la Ley 5 de 1992, solicitaron el trámite de urgencia para el proyecto de ley 144 Cámara, con el fin de que se convocara a sesiones conjuntas de las comisiones primeras de Senado y Cámara.

Tal facultad la tiene, en efecto, el Presidente de la República, en el ejercicio de una función de colaboración armónica entre las ramas del Poder Público para el logro de los fines del Estado, con el efecto de que la respectiva cámara debe decidir sobre el proyecto dentro del plazo de treinta días.

Expresamente, la norma constitucional autoriza al Presidente para repetir la manifestación de urgencia en todas las etapas constitucionales del proyecto, así como para insistir en ella, lo que ocasiona ipso jure la prelación del proyecto en el orden del día, excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él. Lo que se tramita en contravía de este mandato es inconstitucional.

Agrega el artículo 163 de la Constitución -también en este aspecto aplicado durante el trámite en revisión- que, si el proyecto de ley al que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, esta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate.

En el presente proceso, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, mediante Resolución Número MD 1556 del 26 de noviembre de 1998, decidió favorablemente la primera petición de urgencia y autorizó a la Comisión Primera Constitucional Permanente de dicha célula legislativa para llevar a cabo sesión conjunta con la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, con el fin de darle primer debate al

proyecto de ley estatutaria, según lo dispuesto por los artículos 41, numeral 5, y por el inciso 2 del 169 de la Ley 5 de 1992 (folios 91 y 92).

El segundo mensaje de urgencia fue decidido favorablemente por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, mediante Resolución MD 0343 del 9 de abril de 1999, ordenando la sesión conjunta de las comisiones primeras constitucionales permanentes de la Cámara y del Senado de la República, para que estudiaran y dieran primer debate al proyecto de ley estatutaria N° 144 (folios 85 y 86).

3. Designación de congresistas ponentes. En la Cámara de Representantes, la Comisión Primera Constitucional Permanente designó como ponentes del proyecto a los representantes María Isabel Rueda, Hugo Ernesto Zárrate Osorio, Zamir Silva Amín y Reginaldo Montes Alvarez.

En el Senado de la República la misma Comisión designó como ponentes a los senadores Jesús Angel Carrizosa, Luis Humberto Gómez Gallo y Germán Vargas Lleras.

5. Primer debate. El estudio conjunto por parte de las respectivas comisiones primeras de Cámara y Senado se llevó a cabo los días 20, 21 y 26 de abril de 1999, según consta en las actas números 01, 02 y 03 respectivamente. De acuerdo con la Gaceta del Congreso N° 205, el 26 de abril de 1999, dichas comisiones aprobaron, el proyecto de ley estatutaria en referencia (p. 59). Sólo el senador Jesús Enrique Piñacué dejó constancia de su voto negativo. Asistieron a la sesión 15 senadores y 27 representantes (p.1), y luego de un receso, se volvió a llamar a lista y se verificó la presencia de 10 senadores y 15 representantes. El Secretario de la Cámara informó que había quórum decisorio tanto en la Cámara como en el Senado.

La ponencia para segundo debate y el texto aprobado aparecen publicados en la Gaceta del Congreso 102 de fecha 18 de mayo de 1999.

El informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley estatutaria aparece publicado en la Gaceta del Congreso 108 del 21 de mayo de 1999.

6. Segundo debate en el Senado de la República. El texto definitivo del proyecto de ley, aprobado por la sesión plenaria del Senado de la República llevada a cabo el día 2 de junio de 1999, fue publicado en la Gaceta del Congreso 140 del 4 de junio del mismo año.

Así mismo en la Gaceta 160 del 11 de junio de 1999, aparece el Acta de Plenaria número 53 de la sesión ordinaria del 2 de junio de 1999, en la cual se adelantó el segundo debate al proyecto de ley en el Senado.

Mediante certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República (folio 167), se afirmó lo siguiente:

“Que el Proyecto de Ley N°. 138 de 1998 Senado, “Por medio de la cual se derogan, modifican y suprimen algunas disposiciones de la Ley 270 de 1996 y Decreto 2699 de 1991 y se dictan otras disposiciones”, fue aprobado en segundo debate con un quórum de 93 honorables Senadores, con el lleno de los requisitos legales, constitucionales y reglamentarios, en la sesión ordinaria correspondiente al día 2 de junio de 1999, como consta en el acta 53, publicada en la Gaceta del Congreso N°. 160 del 11 de junio de 1999”.

7. Sesión plenaria Cámara de Representantes. Según certificación expedida por el Secretario General de esta célula legislativa, que obra a folio 42 del expediente:

“En Sesión Plenaria de la fecha -junio 9 de 1999- fue considerado y aprobado por unanimidad de los presentes H. Representantes a la Cámara el informe con que termina la ponencia para segundo debate, el título y el articulado, el pliego de modificaciones al Proyecto de Ley estatutaria Número 144/98 Cámara-138/98 Senado y el pliego de modificaciones “POR EL CUAL SE DEROGAN MODIFICAN Y SUPRIMEN ALGUNAS DISPOSICIONES DE LA LEY 270 DE 1996 Y EL DECRETO 2699 DE 1991 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Aparece, en el folio 163 del expediente, certificación también suscrita por el Secretario General de la Cámara de Representantes, en la cual afirma:

“El proyecto de ley en mención fue aprobado por una mayoría de 104 votos y 3 impedimentos.

Según certificación posterior, suscrita por el mismo funcionario, el proyecto en referencia fue aprobado por unanimidad con un quórum de 132.

Según certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República, “el informe de la Comisión Accidental de Mediación nombrada por los presidentes de ambas cámaras para conciliar los textos aprobados del proyecto de ley 138 de 1998 Senado, 144 de 1998 Cámara, fue votado con un quórum decisorio ordinario de 95 senadores de 102 (págs. 31 y 32), según consta en el acta 56 de la sesión ordinaria del día 15 de junio de 1999, publicada en la Gaceta del Congreso año VIII N° 173 del 22 de junio de 1999”.

De acuerdo con certificación suscrita por el Secretario General de la Cámara de Representantes, el informe de la Comisión Accidental de Mediación fue considerado y aprobado el 15 de junio de 1999, “con un quórum y una votación de 107 votos afirmativos” (Acta 43, Gaceta del Congreso 236 de 1999).

Obra en el expediente el acta de conciliación suscrita por los senadores y representantes correspondientes.

Es claro que, como lo ordena el artículo 153 de la Constitución, el estudio del proyecto de ley en el Congreso tuvo lugar en una sola legislatura y con las mayorías que dicho artículo exige.

En lo relativo a la glosa formulada por uno de los intervinientes en lo relativo al número de días -a su juicio, insuficiente- que ha debido transcurrir entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, la Corte debe recordar que sobre el punto existe cosa juzgada constitucional.

En efecto, mediante Sentencia C-025 del 4 de febrero de 1993 (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz) fue declarado exequible el artículo 183 del Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992), que exceptúa del término correspondiente el caso de los proyectos en los que el primer debate ha tenido lugar en deliberación y votación conjunta de las respectivas comisiones permanentes.

Se dijo en esa providencia:

“Si bien entre la aprobación del Proyecto Ley en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días (CP art. 160), la deliberación conjunta de las respectivas Comisiones permanentes de las dos Cámaras para darle primer debate, de producirse como consecuencia del mensaje de urgencia del Presidente de la República (CP art. 163), hace innecesario el cumplimiento de dicho término. En efecto, el período de reflexión querido por el Constituyente como conveniente para la maduración de la ley en formación, carece de sentido cuando las dos comisiones agotan conjuntamente el primer debate. En el esquema ordinario, expirado el término de los quince días, el proyecto se somete a primer debate en una de las dos Cámaras en la que debe concluir el íter legislativo. En el trámite de urgencia, si la iniciativa – sin excepcionar los proyectos de ley relativos a los tributos – se aprueba conjuntamente por las Comisiones respectivas en primer debate, lo que sigue es el segundo debate en cada una de las Cámaras, siempre que medie un lapso no inferior a ocho días. Es evidente que en el trámite de urgencia, la deliberación conjunta de las dos comisiones obvia el paso del proyecto de una Cámara a la otra, lo cual es uno de los efectos buscados mediante este procedimiento que busca reducir el tiempo que se emplea en el procedimiento legislativo ordinario”.

Así, pues, por este concepto no puede atribuirse al proyecto examinado vicio de inconstitucionalidad alguno.

De todo lo dicho se desprende que el trámite dado al proyecto objeto de análisis se ajustó a la Constitución Política.

Ahora bien, según puede apreciarse, a la luz de las certificaciones que anteceden y de lo publicado en la Gaceta del Congreso, en el primer debate de las comisiones conjuntas surgió la incertidumbre acerca del quórum y las mayorías, pues luego de haberse llamado a lista y de haber transcurrido parte de la sesión con el quórum requerido, se decretó un receso. Reanudada la sesión, se llamó de nuevo a lista, y se verificó la presencia de 10 senadores y de 15 representantes, lo que haría suponer que, en la votación, mal podría haberse tenido la mayoría absoluta exigida por el artículo 153 de la Constitución.

Aunque el examen formal sobre ese trámite resultó en extremo dispendioso para la Corte, por cuanto el estudio del proyecto de ley estatutaria en el Congreso se adelantó en conjunto con el de la actual Ley 504 de 1999, sobre el mismo asunto, la verificación detenida de los documentos allegados al proceso permitió concluir que, aun habiéndose presentado la aludida dificultad en el segundo llamado a lista, en el curso del debate ingresaron e intervinieron congresistas que allí no habían sido contabilizados, y -lo más importante-, al efectuarse la votación, consta en las pruebas que estaban presentes 12 senadores (de 19 que componen la Comisión según el artículo 2 de la Ley 3 de 1992) y 24 representantes (de los 33 que, de acuerdo con el mismo precepto, componen la Comisión Primera de la Cámara).

Si bien la relación de lo acontecido no es clara en el texto de la Gaceta del Congreso, pues se repite que alude indistintamente al trámite de los dos proyectos que se discutían, la Corte ha podido concluir que, al votar sobre el conjunto del proyecto de ley estatutaria (aspecto en el cual no se expresa cómo estuvieron distribuidos los votos), se obtuvo el voto afirmativo de

todos los miembros presentes de las comisiones, con la excepción del Senador Jesús Piñacué, quien había dejado constancia expresa de su voto en contra sobre la totalidad de los dos proyectos, “por ser contrarios a los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente y en convenios internacionales” (ver “Gaceta del Congreso” número 205 del 23 de julio de 1999, páginas 39 y 59).

Lo expuesto lleva a deducir que se cumplió con el requisito de la mayoría absoluta, pues -al menos en la Gaceta y en las certificaciones de secretaría- no hay rastro alguno de votos en contra, distintos del mencionado, por lo cual es del caso declarar la exequibilidad del proyecto en este punto.

No obstante, debe la Corte llamar la atención de los secretarios de comisiones y plenarios, y de quienes elaboran las actas que se consignan en la “Gaceta del Congreso”, en el sentido de que tienen la obligación constitucional de dejar en ellas y en las certificaciones que expidan, expresa, clara y concreta información acerca del transcurso de las sesiones y en torno al quórum y a las votaciones, con el fin de permitir que se ejerza a cabalidad por esta Corporación el control de constitucionalidad que le corresponde en los términos de las disposiciones fundamentales pertinentes.

Ya esta Corte había señalado:

“Es obligación inexcusable de los servidores públicos atender con diligencia, eficacia y economía procesal los requerimientos de los jueces.

Tal actitud, que debe ser constante en relación con toda clase de procesos, reviste una especial trascendencia cuando se trata de la revisión constitucional de leyes estatutarias, pues del examen confiado a la Corte Constitucional, que debe ser integral, depende la entrada en vigencia de disposiciones de la más alta jerarquía dentro del ordenamiento jurídico, alusivas a materias de excepcional importancia, cuales son las indicadas en el artículo 152 de la Carta.

Debe anotarse que, en lo referente a quórum y mayorías, dadas las especiales exigencias constitucionales, la responsabilidad de los funcionarios de quienes se demanda la información con destino a los procesos de revisión constitucional oficiosa -los secretarios de las comisiones permanentes y los secretarios generales de Cámara y Senado- no llega simplemente hasta el envío de los números correspondientes a la “Gaceta del Congreso” en los cuales se hayan consignado los textos de algunas actas, sino que va hasta la certificación exacta del número de asistentes a las respectivas sesiones, el quórum decisorio con el cual se votó, el número de votos depositados a favor y en contra del proyecto y el número de miembros de la comisión o cámara, además de los datos específicos que en cada proceso solicite el Magistrado Sustanciador”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-008 del 17 de enero de 1995).

Se reitera lo dicho, y se advierte que una deficiencia en las actas y constancias puede llevar, no por el trámite mismo, sino por la magnitud de la desinformación que aquélla pueda traer a la Corte, a declaraciones de inexecutable de estatutos trascendentales aprobados por el Congreso.

2. El contenido material del proyecto. Constitucionalidad del articulado, salvo algunos de sus apartes. La estructura constitucional de la administración de justicia no se puede cambiar por el legislador, ni siquiera mediante ley estatutaria. Inconstitucionalidad del Tribunal Superior Nacional

El conjunto de disposiciones objeto de este examen se aviene a la Constitución Política.

En efecto, se trata de modificar algunos artículos de la Ley Estatutaria vigente en materia de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), ya declarada exequible por esta Corte según Sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996 (M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Así, por medio del artículo 1 del proyecto en estudio es modificado el actual texto del artículo 11 de la Ley 270, que establece los órganos y despachos que conforman la Rama Judicial del Poder Público desde el punto de vista subjetivo.

Ello, según la Constitución, es perfectamente posible para el legislador estatutario, con las salvedades que se harán más adelante. La Carta Política no enuncia todos los órganos y funcionarios que componen la Rama Judicial y, por tanto, mientras no se contravenga lo estatuido en forma directa por aquélla, la ley estatutaria puede establecer juzgados y tribunales encargados de cumplir la función básica de impartir justicia.

Las únicas modificaciones contenidas en el proyecto que se revisa, respecto de la actual Ley Estatutaria, consisten en adicionar el Tribunal Superior Nacional dentro de aquellos que componen la jurisdicción ordinaria, indicando la categoría de sus magistrados y el ámbito nacional de su competencia, y los jueces de ejecución de penas en el numeral 4 del literal a), al cobijar los diferentes tipos de juzgados integrantes de la jurisdicción ordinaria.

En cuanto a este mismo numeral, cabe advertir que, como la norma actual, incluye una referencia genérica a los jueces especializados, categoría dentro de la cual esta Corte entiende comprendidos los jueces penales de circuito especializados previstos en la Ley 504 de 1999, declarados allí ajustados a la Constitución (Sentencia C-392 de esta misma fecha. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell).

Es claro para la Corte que a ellos resulta aplicable la regla contemplada en el párrafo (que en el presente fallo, con excepción de las referencias que hace al Tribunal Superior Nacional, será declarado exequible) en el sentido de que los jueces de circuito “tienen competencia en el respectivo circuito”, lo cual resulta apenas compatible con el objeto de una ley estatutaria de administración de justicia. Recuérdese que es la ley la única que puede señalar los ámbitos de competencia de los jueces, de conformidad con los artículos 29, 116 y 228 de la Carta Política.

El artículo 2 del proyecto modifica los numerales 1 y 5 del artículo 17 de la Ley 270 de 1996, que señala las funciones de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

También allí, con excepción de lo que adelante se indica, se cumple la tarea propia del legislador estatutario, llamado a establecer, en las corporaciones judiciales, cuáles son las atribuciones esenciales de sus distintas salas.

Lo propio puede aseverarse del artículo 3, por el cual se modifican los numerales 1 y 4 del

artículo 20 de la Ley 270, referente a las funciones de las salas plenas de los tribunales de Distrito Judicial.

Tal norma, con las salvedades que se harán en esta Sentencia, resulta conforme con la Constitución.

El artículo 4 del proyecto modifica el 15 del Decreto Ley 2699 de 1991, que establecía reglas atinentes a la Fiscalía General de la Nación y su funcionamiento.

Algunos de los intervinientes expresan que, por tratarse de un decreto con fuerza de ley y no de una ley estatutaria, no correspondía su reforma a un ordenamiento de la naturaleza últimamente indicada.

La Corte, por el contrario, considera que en tal hipótesis, aunque fuese aceptada -no lo es por esta Corporación- la tesis de que un decreto ley no puede ser modificado por una ley estatutaria -afirmación que, en cambio, resulta evidente cuando acontece a la inversa, es decir, cuando por un decreto ley se pretende reformar una ley estatutaria-, debe verificarse la naturaleza misma de la norma modificatoria, para concluir si en efecto ella encaja dentro de la sustancia de lo que debe ser tramitado por el procedimiento contemplado en el artículo 153 de la Constitución. Y si se encuentra que ello es así, como acontece en este caso, debe entenderse que ha obrado bien el Congreso, al tratar en una ley estatutaria lo que corresponde al tipo legislativo en cuestión, y que si antes tal materia estaba incluida en un ordenamiento distinto, ello no afecta la constitucionalidad de la nueva norma, sino que podría dar lugar, si fuere el caso, a la verificación de la fuente normativa de la anterior y a su eventual cotejo con la Constitución. No se procede en tal sentido ahora, por cuanto no es ese el objeto del presente proceso de revisión constitucional.

En el caso que se analiza, es claro para esta Corte que lo relativo a las funciones de las unidades de Fiscalía a nivel nacional, seccional y local, y lo referente a la enunciación de los delegados del Fiscal General de la Nación, es algo que toca directamente con la organización de un ente fundamental de la Rama Judicial y que afecta en forma directa a las personas que toman parte en los procesos penales, con incidencia cierta en el debido proceso, pues de allí resulta en verdad la asignación de competencias, que es relevante en el desarrollo de las investigaciones. Por lo cual no se remite a duda que el mencionado tema, en cuanto tal -mirado su contenido-, es propio de la ley estatutaria. Y, como la normatividad objeto de cotejo no es el Decreto Ley 2699 de 1991 sino el proyecto de ley estatutaria que lo modifica parcialmente, no es el momento de dictaminar nada acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de aquél. Se limitará la Corte, entonces, a declarar la exequibilidad del texto estatutario, con las excepciones que luego se indican.

El artículo 5 suprime unas expresiones de los artículos 16 y 18 del mismo Decreto Ley, y el artículo 164 del mismo. Para ello se encuentra autorizado el legislador estatutario, según el mandato del artículo 153 de la Constitución Política.

El artículo 6 señala las normas que el proyecto, al convertirse en ley, derogará, y el 7 fija la fecha de vigencia del estatuto, que no será una distinta del día en que, previa sanción del Presidente de la República, se promulgue, mediante su inserción completa en el Diario Oficial. Todo ello se ajusta a los preceptos superiores, pues resulta inherente a la función

legislativa en su esencia (art. 150, numeral 1, C.P.).

Ahora bien, en el proyecto se crea, dentro de la jurisdicción ordinaria, un nuevo órgano denominado Tribunal Superior Nacional, con competencia en todo el territorio; se expresa que sus magistrados, quienes serán elegidos por la Corte Suprema de Justicia, tendrán la misma categoría de los magistrados de los tribunales superiores; y se le atribuye la función de elegir y evaluar a los jueces penales del Circuito especializados aludidos en la Ley 504 de 1999.

La Corte considera que, si bien mediante Sentencia de esta misma fecha se ha declarado exequible la creación que ha hecho el legislador de los jueces penales del Circuito especializados -dentro del género de los jueces especializados previstos en el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 270 de 1996, ahora levemente adicionado por el 1 del proyecto que se revisa-, ello no significa que también se ajuste a la Constitución el establecimiento de la corporación judicial en referencia.

Para la Corte ha sido probado de manera suficiente que, mediante los apartes normativos referentes al Tribunal Superior Nacional, el legislador estatutario ha querido reemplazar, ahora con carácter permanente, la derogada "justicia regional", que en la Ley 270 de 1996 tenía una vigencia temporal llamada a expirar en 1999.

En la exposición de motivos del proyecto puede leerse:

"Como es sabido, la Justicia Regional se convirtió en un instrumento propiciador de algunas vulneraciones al debido proceso, por lo cual el Legislador estatutario de 1996 decidió que a partir del 30 de junio de 1999 no deberían (sic) existir esta Rama de la Justicia Penal. Es por ello que el presente proyecto de Ley Ordinario debe ir acompañado de uno de Ley Estatutaria en el cual se regulen todos los aspectos relacionados con la estructura de la nueva sección de la Administración de Justicia que se va a encargar de la investigación y juzgamiento de las conductas más graves por el grave daño que producen en los bienes jurídicos de los colombianos.

2. Los antecedentes de esta Justicia Regional se encuentran en la denominada Justicia de Orden Público, cuyo nombre designaba claramente la intención y la racionalidad que guiaba a aquellos que la idearon y que tiene su origen en las modificaciones legislativas relacionadas con la administración de justicia producidas en 1984.

Desde aquella época, el Gobierno Nacional emprendió una estrategia tendiente a enfrentar las carencias del Estado en la lucha contra la delincuencia con medidas relacionadas con la administración de justicia. Fue así como con la expedición de la Ley 2 de 1984 se crearon los Juzgados Especializados, destinados a conocer exclusivamente los delitos de terrorismo, secuestro extorsivo y extorsión, aplicando para ello un procedimiento especial, sin embargo esa exclusividad poco a poco se fue perdiendo y hoy encontramos más de una decena de delitos bajo el conocimiento de los Jueces Regionales.

(...)

Finalmente, el inciso 3º del párrafo 1º del artículo 205 transitorio de la Ley 270 de 1996,

'Ley Estatutaria de Administración de Justicia', dispuso que la justicia regional, dejara de funcionar, a más tardar el 30 de junio de 1999.

Esta última situación, ya conocida por todos, en virtud de la cual la Justicia Regional dejará de funcionar a más tardar el 30 de junio de 1999, exige que se adopte una serie de determinaciones legales, en razón de que las condiciones que inspiraron su nacimiento no han desaparecido totalmente y tampoco existen disposiciones normativas que indiquen el procedimiento que se debe seguir con los procesos en curso". (Cfr. Gaceta del Congreso N° 293. Págs. 7 y 8).

No cabe duda, pues, acerca de que, aparte de la pura estructura orgánica expresada en los artículos del proyecto, mediante las reglas atinentes al Tribunal se consagra un sistema de administración de justicia penal paralelo al ordinario y de carácter permanente, lo cual contradice los preceptos constitucionales y desvertebra la organización que contempla la Carta Política para la Rama Judicial.

La Corte Constitucional, al declarar exequibles las normas pertinentes del artículo 158 del Decreto 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal) que consagraba la denominada "justicia sin rostro" con carácter transitorio, dejó en claro lo siguiente:

"Considera la Corte que el sentido y propósitos de estas normas únicamente pueden comprenderse a cabalidad si se tienen en cuenta las graves circunstancias de orden público en medio de las cuales han sido expedidas, sin olvidar los antecedentes de hecho que han rodeado la actividad de la administración de justicia en los últimos años, en especial cuando los delitos respecto de los cuales se requiere su pronunciamiento son de los enunciados sucesivamente en los decretos 1631 de 1987, 181 y 474 de 1988, 2271 de 1991 y normas complementarias". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-053 del 18 de febrero de 1993).

Tuvo en cuenta la Corte que la regla de la justicia sin rostro era excepcional, extraordinaria, justificada sólo por la especialísima situación que impedía en ese momento el ejercicio adecuado de la administración de justicia, y que tenía una vigencia temporal y precaria, según lo preveía el artículo 2 transitorio del mismo Código de Procedimiento Penal, cuyo texto era explícito al respecto:

"Artículo 2. Temporalidad. Transcurridos diez años a partir de la vigencia del presente Código los jueces regionales y el tribunal nacional perderán la competencia para conocer de los procesos que este Código les hubiere adjudicado, y la misma será asignada a jueces del Circuito, o a los que designe la ley".

El sello de la transitoriedad, aplicable a esa forma extraordinaria de administración de justicia penal, quedó también claro y explícito en la Ley 270 de 1996, cuyo artículo 205 transitorio estableció:

"Artículo 205. Transitorio. Mientras subsistan, el Tribunal Nacional y los Juzgados Regionales forman parte de la Rama Judicial. Los Fiscales Delegados ante ellos forman parte de la Fiscalía General de la Nación.

En todo caso, la Justicia Regional dejará de funcionar a más tardar el 30 de junio de 1999”.

Pero los apartes en referencia, pertenecientes al nuevo proyecto, cambian a permanente lo que había venido siendo transitorio.

Cabe un examen acerca de la constitucionalidad de las reglas pertinentes bajo esa perspectiva.

Digamos en primer lugar que, no obstante el margen que la Constitución deja al legislador para estructurar y organizar la Rama Judicial y la administración de justicia, hay unos datos que la propia Constitución suministra y respecto de los cuales no pueden aceptarse las modificaciones que introduzca el legislador.

Uno de esos elementos está dado por las jurisdicciones que la Constitución contempla en los capítulos 2, 3, 4, 5 y 7 del Título VIII, que establece las reglas básicas sobre la Rama Judicial. Esas jurisdicciones son la Ordinaria, a cuya cabeza se encuentra la Corte Suprema de Justicia; la Constitucional, que tiene por máximo organismo a la Corte Constitucional; la Contencioso Administrativa, con el Consejo de Estado en el máximo nivel; y la Disciplinaria, ejercida en el orden nacional por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Fuera de esas jurisdicciones no hay otras que pueda introducir el legislador, ni siquiera el estatutario.

Los máximos organismos de las jurisdicciones y las otras escalas dentro de cada una están enunciadas en la Constitución; según el artículo 116 de la Carta Política, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura (órganos de máximo nivel, además del Fiscal General de la Nación); los tribunales y los jueces, (subalternos de aquéllos), administran justicia. Los del primer grupo son organismos con jurisdicción en todo el territorio, y los segundos, de acuerdo con lo que establezca la ley, se distribuyen dentro de él.

Significa ello que los organismos judiciales de nivel nacional están designados expresa y taxativamente por la Constitución.

Cuando la normatividad examinada añade el Tribunal Superior Nacional dentro de la jurisdicción ordinaria, introduce un organismo nuevo en el nivel nacional; y aunque disponga que sus magistrados tienen la misma categoría que los magistrados de los tribunales superiores, lo cierto es que, en cuanto corporación judicial, tiene señalada en el proyecto una jerarquía superior a ellos, toda vez que está ubicado en un rango equivalente al de las altas corporaciones en cuanto al ámbito nacional de su jurisdicción.

Esta nueva estructura pretende ser permanente, es decir, modificar de manera definitiva la actual y, por tanto, cambia el diseño expuesto, que el propio Constituyente estableció.

A juicio de la Corte esta nueva estructura de la administración de justicia no puede ser permanente. Del hecho de que haya sido aceptada como exequible la llamada justicia regional, por las circunstancias excepcionales que se vivían cuando fue puesta en vigencia, con carácter expresamente transitorio, no puede deducirse ahora que también sea exequible su prolongación, con otro nombre y de modo definitivo, ya que ello significaría permitir que fuese modificada la Constitución por el Congreso en el curso de un proceso distinto de los

que contempla el artículo 375 de la Carta Política.

Tal reforma se estaría produciendo, al menos en el aspecto señalado, no sólo en cuanto se modificaría sustancialmente la composición de las jurisdicciones en los términos dichos, sino toda vez que, respecto de los procesos penales, se introduciría una evidente discriminación: unas personas -las que son sindicadas de cometer ciertos delitos- estarían sometidas de modo permanente -y no con el carácter transitorio original- a una jurisdicción especial, y otras a la jurisdicción ordinaria normal que la Constitución prevé.

La discriminación incidiría, desde luego, en las garantías procesales, que serían distintas para unos y para otros procesados, contrariando las exigencias que esta Corte formuló sobre el debido proceso en el Fallo C-053 del 18 de febrero de 1993, y por supuesto quebrantando los artículos 13 y 29 de la Constitución. Estos consagran derechos fundamentales también previstos en tratados internacionales sobre derechos humanos, que según los artículos 93 y 214 de la Constitución no pueden ser desconocidos ni siquiera durante los estados de excepción.

Añádase a lo anterior que se estaría modificando también la Carta en lo concerniente a las jurisdicciones especiales que la Constitución enuncia directamente (arts. 116 y 246), sin que el legislador esté autorizado para agregar otra.

Ahora bien, si lo que se afirma es que la justicia especializada hace parte de la jurisdicción ordinaria, ésta debe ser una sola y no dos, con principios y estructuras paralelas, particularmente si las diferencias se proyectan en las garantías procesales de las que deben gozar todas las personas, todavía con mayor razón si se trata de la materia penal.

A todo lo anterior ha de añadirse que, por mandato expreso del artículo 228 de la Constitución Política, el funcionamiento de la Administración de Justicia debe ser desconcentrado y autónomo.

“En principio, salvo aquellos casos en los que el propio Constituyente ha señalado una competencia, es el legislador el encargado de establecer por vía general los criterios aplicables para definirla y de estatuir los ámbitos que corresponden a los distintos órganos y funcionarios que administran justicia.

Considera la Corte, sin embargo, que la atribución legislativa en la indicada materia no es absoluta, es decir que el legislador, aunque goza de un amplio margen de discrecionalidad para concebir los factores que inciden en la competencia y para contemplar las esferas en las que cada juez se ocupa, no puede ser arbitrario en el ejercicio de esa función. No le es posible desconocer principios ni mandatos constitucionales ni consagrar reglas de competencia irrazonables o desproporcionadas.

Así, de modo expreso el artículo 228 de la Constitución estipula que el funcionamiento de la administración de justicia será desconcentrado, lo cual supone que, a menos que se trate de los tribunales que encabezan las jurisdicciones y cuyas decisiones tienen por ámbito territorial el de toda la República de conformidad con lo que la misma Carta dispone, no es dable al legislador concentrar la totalidad de las competencias en cualquier campo en cabeza de un solo juez o tribunal.

En particular, en lo que concierne al aspecto territorial, las competencias de los jueces y corporaciones deben ser distribuidas en sitios diversos de la República, de tal modo que todos los habitantes, independientemente de la zona en que residan, puedan acudir, en condiciones similares, a los estrados judiciales. Ello evita que la sede territorial del único tribunal competente para determinado asunto convierta el acceso a la justicia en un privilegio solamente reservado a quienes viven en ese lugar.

Se asegura en tal forma la igualdad de oportunidades en el acceso a la administración de justicia, desechando odiosas preferencias, contrarias al concepto mismo de justicia. Luego cuando la ley, sin motivo plausible, asigna la totalidad de una determinada competencia a las autoridades judiciales de una sola localidad, pese a que los conflictos que reclaman definición tienen ocurrencia en cualquier parte del territorio, favorece injustificadamente a los residentes en aquélla, en detrimento de quienes habitan en otros puntos de la geografía nacional. Con ello se vulnera el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.) y se obstruye el libre acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), ocasionando inclusive costos no repartidos equitativamente entre los asociados.

Eso mismo ocasiona la discriminación entre personas, carente de todo fundamento real y jurídico y sólo con apoyo en un factor territorial que no puede ser más importante, a los ojos del Estado, que el adecuado y oportuno uso, por parte de todas las personas, de los instrumentos institucionales para ejercer los derechos que la administración de justicia está llamada a garantizar". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-594 del 21 de octubre de 1998).

Así las cosas, en el caso de los apartes normativos examinados, la introducción de un tribunal de rango superior, con competencia en todo el territorio implica concentración de la justicia penal, con el consiguiente daño al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.).

Con base en todo lo anterior, la inconstitucionalidad del Tribunal aparece palmaria, por lo cual la Corte declarará exequible el contenido del proyecto con excepción de las expresiones y párrafos referentes a dicho organismo, que no pueden nacer a la vida jurídica.

Lo que se declara exequible debe entenderse y aplicarse, una vez sancionada la ley estatutaria, que modifica las disposiciones legales anteriores, únicamente en los términos y con los alcances de la presente Sentencia.

Se debe suprimir en el título del texto la parte que dice "y se dictan otras disposiciones", que es inexecutable según la jurisprudencia de esta Corte, por vulnerar el principio de unidad de materia, y que, además, no tiene efecto alguno en este caso, ya que no hay en el proyecto normas distintas de las modificatorias de los preceptos ya enunciados.

Texto definitivo

El texto del proyecto de ley estatutaria que debe llevarse a la sanción del Ejecutivo es el siguiente, con base en lo que fallará esta Corte:

"Por medio de la cual se derogan, modifican y suprimen algunas disposiciones de la Ley 270

de 1996 y del Decreto 2699 de 1991”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTICULO 1°. El artículo 11 de la Ley 270 de 1996 quedará así:

“Artículo 11°. La Rama Judicial del Poder Público está constituida por:

1. Los órganos que integran las distintas jurisdicciones

a. De la Jurisdicción Ordinaria:

1. Corte Suprema de Justicia

2. Tribunales Superiores de Distrito Judicial

3. Juzgados civiles, laborales, penales, agrarios, de familia, de ejecución de penas, y los demás especializados y promiscuos que se creen conforme a la ley.

b. De la jurisdicción de lo contencioso administrativo:

1. Consejo de Estado

2. Tribunales Administrativos

3. Juzgados Administrativos

c. De la Jurisdicción Constitucional: Corte Constitucional

d. De la Jurisdicción de la Paz: Jueces de Paz

e. De la Jurisdicción de las Comunidades Indígenas: Autoridades de los Territorios Indígenas

3. El Consejo Superior de la Judicatura

PARAGRAFO 1°. La Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura tienen competencia en todo el territorio nacional. Los tribunales superiores, los tribunales administrativos, los consejo seccionales de la Judicatura tienen competencia en el Distrito. Los jueces de circuito tienen competencia en el respectivo circuito. Los jueces municipales tienen competencia en el respectivo municipio.

PARAGRAFO 2°. El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional”.

ARTICULO 2°. Los numerales 1° y 5° del artículo 17 de la Ley 270 de 1996 quedarán así:

“Artículo 17. DE LA SALA PLENA.-(...)

1. Elegir a los magistrados de los tribunales superiores de distrito judicial, de conformidad

con las normas sobre carrera judicial.

Así mismo, elegir al Secretario General y designar a los demás empleados de la Corporación, con excepción de las salas y despachos, los cuales serán designados por cada una de aquellas o por los respectivos magistrados”.

“5. Hacer, previo el estudio en cada Sala de Casación, la evaluación del factor cualitativo de la calificación de servicios de los magistrados de los tribunales superiores de distrito judicial, que servirá de base para la calificación integral”.

ARTICULO 3°. Los numerales 1° y 4° del artículo 20 de la Ley 270 de 1996 quedarán así:

“1. Elegir a los jueces del correspondiente distrito judicial, de listas elaboradas por la Sala Administrativa del respectivo Consejo Seccional de la Judicatura, en la calidad que corresponda, según el régimen de la carrera judicial”.

“4. Hacer la evaluación del factor cualitativo de la calificación de servicios de los jueces del respectivo Distrito Judicial, que servirá de base para la calificación integral”.

ARTICULO 4°. El artículo 15 del Decreto-Ley 2699 de 1991 quedará así:

“Las funciones de la Fiscalía General de la Nación se realizarán a través de unidades de fiscalía, a nivel nacional, seccional y local, salvo en los casos en que el Fiscal General o los directores designen un fiscal especial para casos particulares.

Son delegados del Fiscal General de la Nación:

1. El Vicefiscal General de la Nación
2. El Director Nacional de las Fiscalías
3. Los Directores Seccionales de Fiscalías
4. Los Fiscales Jefes de unidades de fiscalías
5. Los Fiscales miembros de las unidades de fiscalía
6. Los fiscales delegados especiales

ARTICULO 5°. Suprímense los numerales 4.2, 5.2 y 6.2 del artículo 16, del inciso segundo del artículo 18 la expresión “Las Unidades de Fiscalías del nivel regional están adscritas a la Dirección Regional de Fiscalías” y el artículo 164 del Decreto-Ley 2699 de 1991.

ARTICULO 6°. DEROGATORIA. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el inciso primero del artículo 14 y los artículos 36, 37, 45 y 52 del Decreto-Ley 2699 de 1991.

ARTICULO 7°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación”.

Esta providencia será remitida al Presidente de la República para sanción del proyecto o para

su objeción por inconveniencia.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

En los términos de esta Sentencia, declárase EXEQUIBLE el proyecto de ley estatutaria N° 138/98 Senado, 134/98 Cámara, “por medio de la cual se derogan, modifican y suprimen algunas disposiciones de la Ley 270 de 1996 y se dictan otras disposiciones”, con excepción de los siguientes apartes, que se declaran INEXEQUIBLES: en el título del proyecto las expresiones “y se dictan otras disposiciones”; “2. Tribunal Superior Nacional”, del artículo 1, numeral 1, literal a); “y el Tribunal Superior Nacional” y “Para todos los efectos, los magistrados del Tribunal Superior Nacional tendrán la misma categoría que los magistrados de los tribunales superiores”, del párrafo 1 del artículo 1; “del Tribunal Superior Nacional y”, de los numerales 1 y 5 del artículo 2; “los jueces penales del Circuito Especializados serán elegidos por el Tribunal Superior Nacional, siguiendo el trámite previsto en el párrafo anterior” y “Los jueces penales de Circuito Especializados serán evaluados por el Tribunal Superior Nacional”, pertenecientes respectivamente a los numerales 1 y 4 del artículo 3.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-393/00

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE DEROGACION, MODIFICACION Y SUPRESION DE LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Constitucionalidad de creación de Tribunal Superior Nacional (Salvamento de voto)

NORMA LEGAL-Temporalidad no es factor que justifique la constitucionalidad/PREVALENCIA DE LA CONSTITUCION POLITICA-No distingue normas permanentes y transitorias (Salvamento de voto)

ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN LA CONSTITUCION POLITICA-No proscribire existencia de otras corporaciones judiciales con competencia nacional (Salvamento de voto)

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Legislator estatutario define, desarrolla y completa estructura (Salvamento de voto)

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Jerarquía (Salvamento de voto)

JUSTICIA REGIONAL-Legislator no mantuvo ni espíritu ni esencia (salvamento de voto)

DEBIDO PROCESO E IGUALDAD DE TRATO-No vulneración por existencia de régimen especial para trámite de ciertos hechos punibles (Salvamento de voto)

DEBIDO PROCESO-Exigencias (Salvamento de voto)

DEBIDO PROCESO PENAL-No vulneración por el solo hecho de preverse anonimato del juez o testigo en circunstancias especiales (Salvamento de voto)

DERECHO A LA IGUALDAD ANTE LA LEY-Exigencias (Salvamento de voto)

JURISDICCION ORDINARIA-Pertenencia del Tribunal Superior Nacional (Salvamento de voto)

JURISDICCION Y COMPETENCIA EN ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Distinción (Salvamento de voto)

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Funcionamiento desconcentrado (Salvamento de voto)

TRIBUNAL SUPERIOR NACIONAL-Concentración de segunda instancia no vulnera la Constitución (Salvamento de voto)

Referencia: expediente P.E. -009

Revisión constitucional del proyecto de Ley Estatutaria N° 138/98 Senado, 144/98 Cámara, "por medio de la cual se derogan, modifican y suprimen algunas disposiciones de la Ley 270 de 1996 y Decreto 2699 de 1991 y se dictan otras disposiciones"

1. Con el acostumbrado respeto, presentamos las razones por las cuales nos apartamos de la decisión de la referencia. En nuestro concepto la creación de un tribunal, con competencia en todo el territorio nacional, instituido para tramitar la segunda instancia de los procesos tramitados ante los jueces penales especializados del circuito, no viola la Constitución.

La posición mayoritaria se basa en una serie de equívocos sobre los conceptos de jurisdicción

y competencia; la naturaleza del procedimiento especializado; la igualdad y la estructura de la administración de justicia. Lo anterior se aprecia al considerar el siguiente pasaje de la sentencia, en el cual se definen los elementos principales de la argumentación que sigue la Corte:

“No cabe duda, pues, acerca de que, aparte de la pura estructura orgánica expresada en los artículos del proyecto, mediante reglas atinentes al Tribunal se consagra un sistema de administración de justicia penal paralelo al ordinario y de carácter permanente, lo cual contradice los preceptos constitucionales y desvertebra la organización que contempla la Carta Política para la Rama Judicial”

2. El punto de partida para el estudio de constitucionalidad efectuado por la mayoría es el supuesto cambio de naturaleza que se ha operado respecto de la justicia regional. En su concepto, de las sentencias C-053 de 1993 y C-037 de 1996, se desprende que la exequibilidad de la justicia regional o sin rostro (según el momento histórico) se explicó por “la especialísima situación que impedía en ese momento el ejercicio adecuado de la administración de justicia, y que tenía una vigencia temporal y precaria, según lo preveía el artículo 2 transitorio del mismo Código de Procedimiento Penal”. Dado que, según se afirma, el proyecto convierte en permanente lo que se concibió como transitorio, “cabe un examen acerca de la constitucionalidad de las reglas pertinentes bajo esa perspectiva”.

De esta postura se desprende la siguiente regla: “[e]l carácter temporal de un régimen especial de administración de justicia, hace excusable que se viole la carta”. En otras palabras, la Constitución se puede violar de manera temporal. Esta tesis resulta francamente inaceptable en un Estado constitucional.

La temporalidad de una disposición legal no puede nunca ser un factor que justifique su constitucionalidad. La consagración constitucional del principio de primacía de las normas constitucionales (art. 4 de la C.P.) es absoluto, pues no hace distinción entre normas permanentes y normas transitorias. Más aún, en los únicos eventos en los cuales se ha previsto, desde la Carta, la transitoriedad de las normas, se ha asegurado que la fuerza vinculante de la Constitución no sufra ningún menoscabo. En efecto, de acuerdo con lo señalado en los artículos 212 y 213 de la Carta, los decretos adoptados durante los estados de guerra exterior y de conmoción interior, tienen carácter eminentemente temporal y, en todo caso, deberán ser enviados a la Corte Constitucional para someterlos al respectivo control de constitucionalidad (C.P. art. 241-6).

3. A partir de esta postura, se analiza la estructura de la administración de justicia en Colombia. La mayoría señala que la Constitución ha establecido la existencia de una jurisdicción Ordinaria, Constitucional, Contencioso Administrativa y Disciplinaria, cuyas cabezas han sido fijadas por la misma Constitución, no pudiendo el legislador -sea ordinario o estatutario- crear otra jurisdicción.

La Carta, se anota, en su artículo 116 ha establecido quienes administran justicia, indicando que la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura “son organismos con jurisdicción en todo el territorio, y los [tribunales y jueces], de acuerdo con lo que establezca la ley, se distribuyen dentro de él”. De ahí que “los organismos judiciales de nivel nacional están designados expresa y

taxativamente por la Constitución”.

Al crearse el Tribunal Nacional, se “[i]ntroduce un organismo nuevo en el nivel nacional; y aunque disponga que sus magistrados tienen la misma categoría que los magistrados de los tribunales superiores, lo cierto es que en cuanto corporación judicial, tiene señalada en el proyecto una jerarquía superior a ellos, toda vez que está ubicado en un rango equivalente al de las altas corporaciones en cuanto al ámbito de su jurisdicción”.

Resulta claro, a partir de una interpretación sistemática de la Constitución, que las altas cortes, cabezas de sus distintas jurisdicciones, tienen competencia en todo el territorio. Sin embargo, de lo anterior no se desprende que la Carta haya proscrito la posibilidad de que existan otras corporaciones judiciales con competencia en todo el territorio nacional.

En materia de administración de justicia, la Carta se ha limitado a señalar los órganos superiores, dejando en manos del legislador estatutario la tarea de definir, desarrollar y completar su estructura de acuerdo con las exigencias de cada momento histórico.

De otra parte, resulta errado sostener que la jerarquía entre los distintos tribunales es el resultado de considerar su ámbito territorial de competencia. La jerarquía se define de manera estructural, de suerte que será superior aquel que se ubique en la cúspide de la administración. Entre los tribunales superiores de distrito judicial y el tribunal superior nacional no existe diferencia jerárquica alguna, pues ambos, sin perjuicio de su autonomía funcional, son grados judiciales subordinados respecto de la Corte Suprema de Justicia.

La mayoría concluye que se “cambia el diseño expuesto, que el propio constituyente estableció”. No se comprende cómo el proyecto de ley estatutaria modifica el diseño constitucional cuando el constituyente defirió en el legislador estatutario, precisamente, la definición y determinación de la estructura de la administración de justicia. Resulta oportuno recordar que la actual Constitución no contiene disposición alguna similar o equivalente a la de los artículos 152 y 153 de la Constitución de 1886, que establecían:

“Artículo 152: El territorio nacional se dividirá en Distritos Judiciales, y en cada uno de ellos habrá un Tribunal Superior....

Artículo 153: La ley no podrá establecer en ningún caso categorías entre los Tribunales del país”

No es necesario realizar esfuerzo alguno para descubrir cuál es el verdadero fundamento de la decisión adoptada por la Corte en esta oportunidad. De otro lado, es palmario que la Corte confunde el concepto de competencia con el de jurisdicción, lo que no es casual puesto que a toda costa se quería privar al legislador estatutario de poder alguno para introducir una regla sobre reparto de competencias.

4. La mayoría, además de basar su juicio de constitucionalidad en normas derogadas (C.P. art. 380) y proponer la regla comentada en el punto 2 de este salvamento, asegura que el legislador estatutario busca, con la creación del Tribunal Superior Nacional, prolongar “con otro nombre y de modo definitivo” la justicia regional, de naturaleza transitoria.

Ya se ha hecho mención de lo absurdo que resulta sostener que puedan mantenerse normas

inconstitucionales siempre y cuando sean de carácter temporal, razón por la cual no es necesario volver sobre este punto.

La pretensión de que se trata de una prolongación definitiva de la justicia regional, surge de la exposición de motivos del proyecto de ley (no se indica cuál), en la que se afirma que es necesario acompañar al proyecto de ley de un proyecto modificatorio de la ley estatutaria “[e]n el cual se regulen todos los aspectos relacionados con la estructura de la nueva sección de la Administración de Justicia que se va a encargar de la investigación y juzgamiento de las conductas más graves por el grave daño que producen en los bienes jurídicos de los colombianos”.

De la parte extractada, así como de la cita que se incluye en la sentencia, no se colige la prolongación de la justicia regional. Simplemente el legislador, ordinario o estatutario, hace un recuento de las razones por las cuales la justicia regional existió y que, ante su terminación, se torna necesario entrar a fijar nuevas reglas para la investigación y juzgamiento de los delitos que eran conocidos por dicha “justicia”. ¿Implican estas reglas mantener vigente la justicia regional?

La mayoría no explica cómo se ha transformado en permanente la justicia regional. Aunque en nuestro concepto ello no es argumento suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la creación del Tribunal Superior Nacional, la Sala ha debido analizar detenidamente cada una de las modificaciones que se introdujeron al procedimiento penal, a fin de establecer si realmente se intentó prolongar la justicia regional o, por el contrario, establecer un régimen más severo para el juzgamiento de ciertos hechos punibles. La justicia regional tenía una filosofía clara, que fue avalada por la Corte en su momento: el secreto, la celeridad, la severidad y la restricción de las garantías procesales. ¿Ocurre lo mismo con las modificaciones introducidas por el legislador? Como lo expusimos en el salvamento presentado a la sentencia C-392 de 2000 y lo reiteramos en la presente oportunidad, creemos que el legislador no mantuvo, ni el espíritu ni la esencia de la justicia regional. En suma, la Sala se ha limitado a hacer una simple afirmación, ayuna de argumentos.

5. En concepto de la mayoría, la reforma que introduce el legislador estatutario entraña una “evidente discriminación: unas personas -las que son sindicadas de cometer ciertos delitos- estarían sometidas de modo permanente -y no con el carácter transitorio original- a una jurisdicción especial, y otras a la jurisdicción ordinaria normal que la Constitución prevé”. Esta discriminación “incidiría, desde luego, en las garantías procesales, que serían distintas para unos y para otros procesados, contrariando las exigencias que esta Corte formuló sobre el debido proceso en el fallo C-053 del 18 de febrero de 1993”.

Resulta sorprendente, por decir lo menos, que se acuda a la sentencia C-053 de 1993, para sostener que la norma revisada viola el debido proceso y la igualdad de trato. En dicha oportunidad la Corte fue enfática en señalar que la existencia de un régimen especial para tramitar ciertos hechos punibles no entrañaba violación alguna a la igualdad y, habida consideración del conjunto de reglas procedimentales dispuesto por el legislador, tampoco se apreciaba en ello violación al debido proceso.

A este respecto, basta transcribir los apartes de la aludida decisión, en los cuales se establecen exigencias sobre el debido proceso y el derecho a la igualdad:

“3. El debido proceso

“La institución del debido proceso, que se erige en columna insustituible del Estado de Derecho, responde a la necesidad imperativa de establecer un conjunto de garantías jurídicas cuyo objeto principal consiste en proteger a la persona de la arbitrariedad y en brindarle medios idóneos y oportunidades suficientes de defensa a objeto de alcanzar la aplicación justa de las leyes.

“Supuesto indispensable de ello es la presunción de inocencia de todo individuo mientras no se cumpla el requisito de desvirtuarla, demostrándole su culpabilidad con apoyo en pruebas fehacientes debidamente controvertidas, dentro de un esquema que asegure la plenitud de las garantías procesales sobre la imparcialidad del juzgador y la íntegra observancia de las reglas predeterminadas en la ley para la indagación y esclarecimiento de los hechos, la práctica, discusión y valoración de las pruebas y la definición de responsabilidades y sanciones, en su caso.

“Ha expresado esta Corporación al respecto:

“Para la Corte Constitucional es ilusorio el concepto del Estado de Derecho y vana la idea de justicia si el ordenamiento jurídico -no solamente por cuanto atañe al plano normativo Fundamental sino en la esfera legal y en las escalas inferiores de la normatividad- carece de una mínima certidumbre, resguardada por mecanismos idóneos y efectivos, acerca de que nadie será objeto de sanción sin oportunidades de defensa.

(...)

“El artículo 29 de la Carta, por expresa voluntad del Constituyente plasmada en su mismo texto, es de obligatoria e ineludible observancia en toda clase de actuaciones tanto judiciales como administrativas, de tal modo que, ante la meridiana claridad del precepto, ninguna autoridad dentro del Estado está en capacidad de imponer sanciones o castigos ni de adoptar decisiones de carácter particular encaminadas a afectar en concreto a una o varias personas en su libertad o en sus actividades, si previamente no ha sido adelantado un proceso en cuyo desarrollo se haya brindado a los sujetos pasivos de la determinación la plenitud de las garantías que el enunciado artículo incorpora.

“El Estado no puede condenar a un individuo sino sobre la base de haberlo oído y vencido en juicio, esto es, la decisión de la autoridad que impone sanción al inculpado como consecuencia de su conducta únicamente puede estar fundamentada en que se haya discernido y declarado que es culpable, desvirtuando la presunción de inocencia dentro de un esquema procesal ajustado a las normas que aseguran sus posibilidades de defensa y contradicción”. (Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-007 de enero 18 de 1993).

“Ahora bien, las normas cuestionadas, pertenecientes al Código de Procedimiento Penal, se inscriben dentro del conjunto de disposiciones de dicho estatuto, cuya razón de ser es precisamente la de consagrar de manera general y previa las ritualidades que obligatoriamente deberán seguirse durante los procesos penales, lo cual indica que no se las puede aislar de aquel sino que es preciso armonizarlas con el resto de su preceptiva para

verificar si se adecuan o no al artículo 29 de la Carta.

“Vistas las cosas desde esa perspectiva, es evidente que el sólo hecho de preverse el anonimato del juez o testigo en circunstancias tan especiales como las contempladas en los artículos subjudice no representa en modo alguno la indefensión del sindicado ni cercena sus oportunidades de contradicción y argumentación jurídica dentro del proceso, ni recorta ni anula las enunciadas garantías procesales, como bien lo explica el Procurador General de la Nación al subrayar los cuidadosos trámites que imponen las normas acusadas, cabalmente en guarda de la transparencia del juicio y de la plena defensa del procesado.

“En efecto, el legislador ha tenido la precaución de establecer disposiciones orientadas a asegurar que tan sólo se usará la figura del ocultamiento del juez o testigo ante la existencia de graves contingencias o amenazas contra su vida o su integridad, a lo cual se añade la presencia y vigilancia a cargo del Ministerio Público.

“Tratándose de los jueces o fiscales, ellos en realidad suscriben la providencia aunque sea reservada su identidad ante el público y esa previsión corresponde al propósito de la norma, que consiste en preservar la seguridad personal y en garantizar la independencia de quien administra justicia, consiguiéndose así la objetividad y serenidad del juzgador como corresponde a la esencia de su tarea, sin sacrificio de la responsabilidad que le es propia. Esta no se establece por el conocimiento público de la identidad del juez sino a partir de una real y cierta conducción del proceso a cargo de alguien jurídicamente determinado, de lo cual da fe su firma en el original de las providencias que profiere.

“En el caso de los testigos, considera la Corte que la aplicación de las aludidas normas no comporta una disminución o pérdida de idoneidad de la prueba, pues se ha mandado que el declarante deje estampada su huella digital al pie del documento que recoge las declaraciones rendidas y que el Ministerio Público certifique sobre la autenticidad de dicha huella respecto de la persona del testigo, al paso que en acta separada se señalará la identidad del declarante, junto con todos los documentos que puedan servir al juez o al fiscal para valorar la credibilidad del testimonio, aquí también bajo la firma de quien obre como agente del Ministerio Público y otra vez con inclusión de la huella y la firma del propio testigo. A lo anterior se agrega que, por expresa disposición de la norma, el juez y el fiscal conocerán la identidad del declarante para evaluar la prueba, medida encaminada a otorgar una mayor garantía en favor del reo. Debe recordarse, además, que la prueba así obtenida no definirá de modo exclusivo la culpabilidad ni la condena, pues de conformidad con lo ordenado en el artículo 247, inciso 2º, del Código de Procedimiento Penal, “en los procesos de que conocen los jueces regionales no se podrá dictar sentencia condenatoria que tenga como único fundamento uno o varios testimonios de personas cuya identidad se hubiere reservado”.

“Tal disposición, cuyo contenido y fines deben relacionarse con las demandadas para tener una visión sistemática del ordenamiento, encaja dentro del criterio adoptado por el moderno Derecho Procesal, que ha revaluado la tarifa legal probatoria para sustituirla por la apreciación crítica y científica del juez. Este tiene la responsabilidad de examinar y evaluar las pruebas en su conjunto, de tal manera que el testimonio -como resulta de la norma transcrita- no constituya su único elemento de juicio ni es tampoco el determinante.

“Así previsto el procedimiento que ha de seguirse en estos casos, se realiza a plenitud la

exigencia constitucional que obliga al legislador -en esta oportunidad el extraordinario- a predeterminar las reglas aplicables al juzgamiento, de lo cual resulta que mientras el contenido material de éstas no sea susceptible de censura por contrariar garantías constitucionales, la normatividad respectiva es en sí misma desarrollo de los preceptos superiores.

“La identidad de los testigos no tiene que ser necesariamente conocida por el sindicado para garantizar su defensa mientras goce de todas las posibilidades de controvertir las pruebas que se esgrimen en su contra y de hacer valer aquellas que lo favorecen, en lo cual radica el núcleo esencial del derecho al debido proceso en lo relativo al régimen probatorio.

“En cambio, la prevalencia del interés de la sociedad y los fines superiores de la justicia exigen que, con base en las duras experiencias dejadas por la acción del crimen organizado, se establezcan instrumentos que permitan administrarla sin temores ni obligada complicidad con el delito.

“El derecho de igualdad ante la ley

“Tampoco estima la Corte que con las disposiciones acusadas se lesione el derecho de igualdad, pues ésta, entendida como el trato que no discrimina entre quienes se hallan en las mismas circunstancias, permanece incólume al permitir el mismo juzgamiento para todas las personas que están sometidas a la competencia de los jueces regionales. Mal podría establecerse un procedimiento único para todas las jurisdicciones y en todos los procesos; por ello la legislación contempla diversos tipos de juicios y ha consagrado respecto de cada uno determinadas ritualidades y ciertas reglas que los caracterizan y distinguen. Eso sí, cada cual deberá aplicarse, sin preferencias ni tratos peyorativos, a todos aquellos que están bajo la correspondiente órbita procesal en igualdad de condiciones; lo contrario sería violar en forma ostensible los principios constitucionales.

“Ya que el artículo 29 de la Carta, al instituir el “debido proceso”, exige la observancia de la “plenitud de las formas propias de cada juicio”, lo imperativo es observar las previstas para el que corresponda.

“El cabal sentido de la igualdad, a la luz de la preceptiva constitucional vigente, no impone un trato ciego ante las reales condiciones de desigualdad sino, por el contrario, la consideración razonable de las circunstancias y factores en medio de las cuales habrá de actuar el ordenamiento jurídico a fin de establecer, de manera ponderada y objetiva, los elementos indispensables para alcanzar el equilibrio que permita aproximaciones a la igualdad efectiva entre las personas.

“Es así como las circunstancias que rodean la iniciación o el desarrollo de determinado proceso -tal es el caso de las amenazas graves a jueces y testigos- pueden hacer que la justicia a cargo del Estado se administre tomando en cuenta aquellos elementos en cuya virtud tal proceso es diferente de los demás, siendo entonces justificado que, previa autorización de la ley (por ejemplo, la consagrada en los artículos acusados), se cumpla su trámite dentro de condiciones especiales, proporcionadas a la situación.

“En cuanto a la publicidad del proceso, que por regla general ha sido plasmada en la

Constitución como garantía a favor del procesado (artículo 29 C.N.), ella debe relacionarse con la equitativa previsión del artículo 228 de la Carta que dice:

“Artículo 228. La administración de justicia es función pública. Las decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial...” (subrayado fuera de texto).

“Dos de estas excepciones al proceso público son precisamente las contenidas en los artículos 158 y 293 del Decreto 2700 de 1991.

“Respecto al cargo de violación del artículo 93 de la Carta por un posible desconocimiento de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, aprobado por Ley 16 de 1972, ha de reiterarse que, en efecto, de conformidad con la primera de las disposiciones mencionadas, los tratados y convenios internacionales aprobados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

“Pero, en lo que atañe a la observancia de tales normas, debe también procederse de acuerdo con un análisis sistemático y armónico de su contenido.

“El artículo 8º de la mencionada Convención señala en el numeral 2º, literal f), la siguiente garantía:

(...)

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

(...)

“f) derecho de la defensa, de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos”.

“Pero, si bien este literal se refiere al carácter público del proceso, el numeral 5º del mismo artículo establece:

“Artículo 8º Garantías Judiciales

(...)

5º. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia”. (subrayado fuera de texto).

“Quiere decir lo anterior, que, cuando está de por medio la justicia, como en el caso que nos ocupa, puede obviarse excepcionalmente el carácter “público” del proceso penal. Además, conviene recordar que la norma constitucional, según lo dicho, faculta a la ley -que lo puede ser tanto en sentido formal como en sentido material- para definir las excepciones al

principio general de publicidad. Las normas que aquí se consideran constituyen la ley para los indicados efectos y, por ende, podían consagrar excepciones sin quebrantar los cánones superiores. No existe, en consecuencia, incompatibilidad alguna entre los artículos acusados y la Constitución Nacional, ni tampoco entre ellas y el Tratado Internacional en referencia.” (Sentencia C-053/93 M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

La presunta y eventual violación del debido proceso y del derecho a la igualdad originada en el régimen creado mediante la Ley 504 de 1999 no es un vicio que se pueda trasladar al proyecto de ley estatutaria objeto de revisión. Si bien existe conexión entre dicho régimen y la creación del Tribunal, se trata de asuntos distintos, que deben ser analizados teniendo en cuenta el verdadero alcance y objeto de las normas en cuestión. Así, en caso de declararse inconstitucional el procedimiento o aspectos del procedimiento penal que debe observarse en la justicia penal especializada, ello no implica que resulte inconstitucional la existencia de un tribunal dotado de competencia para conocer de tales asuntos.

Cabe agregar que la Corte omite toda argumentación que vincule, de manera directa, la existencia del Tribunal con la violación del derecho a la igualdad y al debido proceso.

6. Según la mayoría, el proyecto de ley estatutaria “[e]staría modificando también la Carta en lo concerniente a las jurisdicciones especiales que en la Constitución están circunscritas (art. 246) a la indígena y a la de paz, sin que el legislador esté autorizado para agregar otra”. A renglón seguido, sostiene que “[s]i lo que se afirma es que la justicia especializada hace parte de la jurisdicción ordinaria, ésta debe ser una sola y no dos, con principios y estructuras paralelas, particularmente si las diferencia se proyectan en las garantías procesales de las que deben gozar todas las personas, todavía con mayor razón si se trata de la materia penal”.

Lamentablemente la Sala, además de no sustentar sus afirmaciones, incurre en graves equivocaciones conceptuales y pone en peligro la existencia misma de la actual estructura de la justicia ordinaria. En primer lugar, se confunde jurisdicción y competencia. El proyecto revisado, en ningún lugar coloca al Tribunal Superior Nacional y a los jueces penales del circuito especializados por fuera de la jurisdicción ordinaria. Por el contrario, la nueva redacción del artículo 11 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia es inequívoca en ubicar el Tribunal Superior Nacional dentro de la Jurisdicción Ordinaria (numeral 1, literal a), numeral 2).

Ahora bien, si la sala entendió que la justicia penal especializada correspondía a una jurisdicción distinta de la ordinaria, resultaría admisible el argumento según el cual la Carta ha fijado, taxativamente, las distintas jurisdicciones. Sin embargo, el texto revisado y el Código de Procedimiento Penal se ocupa de un reparto de competencias, según el hecho punible, entre jueces penales y jueces penales especializados y entre los tribunales de distrito y el nacional.

La Corte asegura que la jurisdicción ordinaria no admite el funcionamiento de estructuras judiciales paralelas. La Constitución se ha limitado a señalar que existirá una jurisdicción ordinaria. Le compete al legislador definir los asuntos que son de competencia de dicha jurisdicción y establecer los distintos procedimientos y normas sustanciales aplicables a cada asunto. Así, en la actualidad ha considerado oportuno que existan al menos tres estructuras

paralelas, con procedimientos igualmente paralelos y que aplican principios paralelos: jurisdicción ordinaria en lo penal, jurisdicción ordinaria en lo civil, jurisdicción ordinaria en lo laboral. Adicionalmente, el legislador ha creado en algunos distritos una estructura especializada en lo comercial, en otros en lo agrario, ha establecido un aparato dedicado exclusivamente al juzgamiento de menores infractores, ha previsto la existencia de jueces laborales. En algunas ocasiones ha concentrado en un juzgado las competencias penales, civiles y laborales, etc.

Podría sostenerse que quienes salvamos el voto no distinguimos entre el hecho de que en los casos mencionados lo que el legislador ha previsto es la división de los tribunales en salas dedicadas a cada uno de estos asuntos y que los distintos procedimientos responden a la naturaleza del derecho sustancial objeto de conocimiento de cada uno de los jueces. Si ello fuera cierto, ¿le estaría vedado al legislador estatutario crear tribunales dedicados de manera exclusiva a conocer, por ejemplo, de asuntos laborales? ¿Le estaría vedado al legislador crear una estructura especial encargada de conocer los asuntos relacionados con la seguridad social o materias comerciales?. No existe fundamento constitucional alguno que sustente la afirmación que hace la mayoría.

La existencia de tratamientos diferenciales en algunos aspectos no viola la Constitución. Únicamente el análisis concreto de las normas permite establecer si cada trato viola la igualdad. Únicamente dicho análisis puede conducir a declarar la violación del debido proceso.

Las afirmaciones de la mayoría se apartan de la postura que, de manera invariable y sistemática, ha fijado la Corte en materia de igualdad.

7. Finalmente, la mayoría sustenta su decisión en el principio de desconcentración (C.P. art. 228 de la C.P.) y se apoyan en la sentencia C-594 de 1998. En el salvamento presentado a la sentencia C-392 de 2000, expusimos las razones por las cuales consideramos que la ratio decidendi de dicha decisión no es aplicable al caso concreto:

“La declaración de inconstitucionalidad de los artículos 35 incisos 1 y 2, 37, 38, 43 y 48, se basa en dos argumentos. En primer lugar, que el artículo 11 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia señaló que únicamente “pueden ejercer competencia en todo el territorio nacional la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura”. De otra parte, se señala que se viola el artículo 228 de la Carta que indica que el funcionamiento de la justicia debe ser desconcentrado, de suerte que “a menos que se trate de los tribunales que encabezan las jurisdicciones y cuyas decisiones tienen por ámbito territorial el de toda la República de conformidad con lo que la misma Carta dispone, no es dable al legislador concentrar la totalidad de las competencias en cualquier campo en cabeza de un solo juez o tribunal”¹, ello, además, “evita que la sede territorial del único tribunal competente para determinado asunto convierta el acceso a la justicia en un privilegio solamente reservado para quienes viven en ese lugar”.

“La Corte no encuentra necesario emitir concepto alguno respecto de los argumentos de los intervinientes que cuestionan la constitucionalidad del Tribunal Nacional y de los juzgados regionales, pues, de una parte, en reiteradas oportunidades -al igual que en esta misma providencia- esta Corporación se ha pronunciado acerca de la facultad del legislador para

crear nuevos entes o despachos judiciales dentro de las distintas jurisdicciones que hacen parte de la estructura de la Administración de justicia (Arts. 116 y 150 C.P.); tal es el caso de la llamada “justicia regional”, que reemplazó a la denominada “de orden público” prevista en estatutos procedimentales anteriores². Por otra parte, las acusaciones que se formulan en el presente caso se hacen en torno al desarrollo que disposiciones diferentes a la que se revisa han hecho de la justicia regional.”

“Es decir, al momento de estudiar la ley estatutaria de justicia, la Corte no consideró que la existencia de un tribunal con competencia sobre todo el territorio violara disposición constitucional alguna (en particular el artículo 228) o que resultara incongruente con la misma ley estatutaria (art. 11). Podría objetarse que la Corte adoptó la decisión sobre la base de que se trataba de una estructura transitoria. Sin embargo, ello, como quedó expuesto al comienzo del presente salvamento de voto, resulta inadmisibile.

“Con todo, existiría un argumento adicional, según el cual ha dejado de existir el régimen excepcional - justicia regional -, razón por la cual, en esta materia deben aplicarse las disposiciones generales. Este argumento resulta insostenible, pues, habida consideración de que la justicia especializada constituye un régimen excepcional, no existe razón alguna por la cual se someta a un juicio distinto al cual fue aplicado el análisis de la justicia regional, ya que en ambos momentos las mismas normas (C.P. art. 228 de la Carta y 11 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia), fueron objeto de consideración.

“Por otra parte, los integrantes de la mayoría olvidan el texto del artículo 50 de la Ley 270 de 1996, según la cual:

“ARTICULO 50. DESCONCENTRACION Y DIVISION DEL TERRITORIO PARA EFECTOS JUDICIALES. Con el objeto de desconcentrar el funcionamiento de la administración de justicia, y sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales, para efectos judiciales el territorio de la nación se divide en distritos judiciales o distritos judiciales administrativos y éstos en circuitos. En la jurisdicción ordinaria, los circuitos estarán integrados por jurisdicciones municipales.

La división judicial podrá no coincidir con la división político administrativa y se hará procurando realizar los principios de fácil acceso, proporcionalidad de cargas de trabajo, proximidad y fácil comunicación entre los distintos despachos, cercanía del juez con los lugares en que hubieren ocurrido los hechos, oportunidad y celeridad del control ejercido mediante la segunda instancia y suficiencia de recursos para atender la demanda de justicia.” (Negrillas fuera del texto).

“La Corte, al declarar su constitucionalidad, se limitó a señalar que

“Este precepto se limita a fijar la división del territorio nacional, con el fin de lograr una mejor organización y una mayor efectividad en la administración de justicia” (Negrillas fuera del texto).

“De ello se desprende que la misma ley estatutaria de administración de justicia previó la posibilidad de que se estableciera que, respecto de cierta competencia judicial, el territorio nacional no se dividiera en varios distritos judiciales, por exigirlo una “mejor organización y

una mayor efectividad en la administración de justicia”, de manera que pudiera establecerse un único tribunal competente para conocer de tales asuntos. No de otra manera puede explicarse la expresión “sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales”, contenida en la disposición comentada. Esta interpretación sin duda entraría en conflicto con la posición asumida por la Corte en la sentencia C-594/98, decisión en la que se apoya la mayoría, razón por la cual es menester entrar a establecer qué parte de dicha decisión es vinculante, esto es, cuál fue su ratio decidendi.

“En sentencia C-037 de 1996, la Corte sostuvo, en relación con la fuerza vinculante de sus decisiones,

“Sólo será de obligatorio cumplimiento, esto es, únicamente hace tránsito a cosa juzgada constitucional, la parte resolutive de las sentencias de la Corte Constitucional. En cuanto a la parte motiva, como lo establece la norma, esta constituye criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general; sólo tendrían fuerza vinculante los conceptos consignados en esta parte que guarden una relación estrecha, directa e inescindible con la parte resolutive; en otras palabras, aquella parte de la argumentación que se considere absolutamente básica, necesaria e indispensable para servir de soporte directo a la parte resolutive de las sentencias y que incida directamente en ella.”

“Con posterioridad, en sentencia SU-047 de 1999, la Corte precisó que:

“el juez que decide el caso no puede caprichosamente atribuir el papel de ratio decidendi a cualquier principio o regla sino que únicamente tienen tal carácter aquellas consideraciones normativas que sean realmente la razón necesaria para decidir el asunto”³.

“En la mencionada decisión, la norma objeto de control constitucional disponía que únicamente los jueces civiles de circuito especializados de Bogotá conocerían de los procesos relacionados con la temática de la propiedad industrial, que no fueran de competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa. Por lo tanto, resultaba evidente que todo proceso sobre la materia debía iniciarse en la ciudad de Bogotá, impidiéndose a los ciudadanos que defendieran sus intereses jurídicos en otros lugares. La Corte encontró que dicha concentración de la competencia, de 1ª instancia, en los jueces de Bogotá violaba el principio de desconcentración judicial, consagrado en el artículo 228 de la Carta.

“No obstante que el asunto constitucional (definido por el contenido normativo del texto normativo) se limitaba a la concentración de la competencia de los jueces de primera instancia, la Corte extendió sus argumentos, de modo que también excluyó la posible concentración en cabeza de tribunales.

“Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte, en la decisión de la que nos apartamos, confunde la ratio decidendi de la sentencia C-594/98 con su obiter dictum. En efecto, la garantía de acceso a la justicia implica que no resulta admisible que la primera instancia de cualquier asunto que deba tramitarse ante autoridades judiciales se concentre en determinada sede judicial. Ello, por obvias razones mencionadas en la indicada decisión. La concentración de la segunda instancia en un único tribunal no era materia de discusión en dicha oportunidad, pues (i) se trataba de un asunto civil, en el que la doble instancia es una mera decisión legislativa y (ii), la existencia de la segunda instancia no hace parte del núcleo esencial del

derecho de acceso a la justicia, sino del derecho al debido proceso en materia penal⁴.

“Por lo tanto, en esta materia, ha debido analizarse si la concentración de la segunda instancia de los procesos que se tramitan ante los jueces penales del circuito especializados en un único tribunal, violaba el debido proceso. En nuestro concepto no existe tal violación, pues, dada la naturaleza de los hechos punibles sometidos a su consideración y las circunstancias que rodean el trámite de tales asuntos, resultaba razonable⁵ que el legislador dictara una norma especial (art. 50 de la Ley 270 de 1996) en la materia, a fin de asegurar el eficiente funcionamiento de la administración de justicia”.

8. En suma, la simple creación de un Tribunal y el señalamiento de su competencia, por parte de la ley estatutaria, no entraña violación alguna a las garantías y principios procesales contemplados en la Constitución y derivados de los tratados. La apelación al “garantismo” resulta huera cuando esos principios y garantías no están en juego. En todo caso, si en verdad éstos podrían haber sido vulnerados o pretermitidos, la sentencia no ofrece ningún argumento al respecto. Se ha desconocido entonces la competencia del legislador estatutario para introducir cambios a la propia ley estatutaria. Igualmente, se ha ignorado el legítimo derecho de una sociedad desbordada por el delito para ajustar la estructura de la administración de justicia, lo que de suyo no significa vulneración de las garantías procesales de quienes podrían ser investigados y juzgados. Clausurar, sin argumentos, caminos dentro del Estado de derecho, que buscan asegurar la libertad y los valores de una comunidad pacífica, no es luchar por el “garantismo”, sino auspiciar ciegamente soluciones de hecho que pueden terminar por eliminar las bases de un civilizado acuerdo social, que la Corte debería contribuir a preservar.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

|

1 Sentencia C-594/98.

2 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias Nos. C-076/93, C-093/93 y T-532/95, entre otras.

3 Fundamento jurídico 52.

4 Ver sentencias C-019/93, C-345/963, C-037/96, entre otras.

5 Ver sentencia C-301/93.