

C-395-94

VSentencia No. C-395/94

MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO-Naturaleza

PROCESO PENAL-Efectiva vigencia de derechos fundamentales

Las labores de investigación, de acusación, y también las de juzgamiento, deben contribuir a otorgar efectiva vigencia a los derechos fundamentales, porque el proceso penal no agota el conjunto de sus objetivos en la sola satisfacción de un propósito de eficacia, sino que está avocado a cumplir la doble misión de dotar al poder estatal de medios adecuados para establecer la verdad y administrar pronta y cumplida justicia, garantizando, a la vez, el respeto de la dignidad humana y de los derechos fundamentales.

CONTROL DE LEGALIDAD-Precisión y alcance

La inclusión de la Fiscalía General de la Nación dentro de los órganos que administran justicia, permite aseverar la existencia de la unidad de jurisdicción, razón de más para sostener que el control de legalidad previsto en el artículo 414A del Código de Procedimiento Penal, no constituye una injerencia indebida en las actuaciones de la Fiscalía sino que obedece a la complementariedad de las labores que desempeñan distintos funcionarios judiciales, al principio de economía procesal, ya que va a permitir subsanar posibles fallas y desaciertos, garantizando una etapa de juzgamiento depurada de vicios, y, por contera, al propósito inabdicable de proteger celosamente los derechos del procesado.

REF.: EXPEDIENTE No. D-538

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 414A del Código de Procedimiento Penal.

Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

Acta No. 50

Santafé de Bogotá, D.C., ocho (8) de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES.

Los ciudadanos MARIO NICOLAS CADAVID BOTERO y MAURICIO BARRIENTOS VELEZ, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad solicitan a la Corte que declare inexecutable el artículo 414A del Código de Procedimiento Penal, por considerar que infringe los artículos 29, 113, 228, 250 numeral 1 y 252 de la Carta.

A la demanda se le impartió el trámite instituido en la Constitución y la ley para procesos de esta índole, y una vez recibido el concepto fiscal procede la Corte a decidir.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

A continuación se transcribe el texto del artículo 414A del Código de Procedimiento Penal:

“CONTROL DE LEGALIDAD DE LAS MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO. Las medidas de aseguramiento proferidas por la Fiscalía General de la Nación o por sus agentes, una vez que se encuentren ejecutoriadas, podrán ser revisadas en su legalidad por el correspondiente juez de conocimiento, previa petición motivada del interesado, de su defensor o del Ministerio Público. La presentación de la solicitud y su trámite, no suspenden el cumplimiento de la providencia ni el curso de la actuación procesal.

Formulada la petición ante el Fiscal, éste remitirá copia del expediente al juez de conocimiento, previo el correspondiente sorteo. Si el juez encontrare infundada la solicitud la desechará de plano. En caso contrario, la admitirá y correrá traslado común a los demás sujetos procesales por el término de cinco (5) días. Vencido el término anterior, el juez decidirá dentro de los cinco (5) días siguientes. Las decisiones que tome el juez en desarrollo del presente artículo, no admiten ningún recurso”.

III. RAZONES DE LA DEMANDA.

- En primer término señalan los actores que la nueva Constitución Política colombiana introdujo un sistema procesal penal de naturaleza acusatoria “que, por sus características sui generis entre las que a simple visu se capta a la Fiscalía General de la Nación como parte integrante de la Rama Judicial, puede decirse es el único existente en el ámbito procesal penal universal y cuyos cimientos descansan sobre la clara división de funciones, esto es, un órgano independiente y autónomo que al interior del proceso está encargado de ejercer la

investigación y la acusación en los casos en que ésta sea procedente (la Fiscalía General de la Nación), y otro cuyas facultades autónomas e independientes le permiten ejercer funciones de juzgador (los señores jueces unitarios y colegiados), sin que pueda ser viable el que uno u otro se entrometa en la fase procesal que no le corresponde, so pena de desvertebrar la estructura procesal acusatoria y tornar el sistema procesal de naturaleza inquisitorio, por eso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la C.N., el principio del debido proceso que encarna dentro de sí el principio del juez natural, encuentra desarrollo en los artículos 66 y 67 del C. de P. P. determinando claramente la independencia y autonomía de cada uno de los órganos citados entregando a los señores jueces funciones de juzgamiento y a la Fiscalía General funciones de instrucción”.

- El artículo 414A del Código de Procedimiento Penal permite al juez examinar la legalidad de la medida de aseguramiento impuesta por la Fiscalía General de la Nación, lo que constituye una clara intromisión del juzgador en la actividad investigativa, injerencia que, además, desvirtúa el principio de independencia contemplado en el artículo 228 superior pues la decisión del juez obliga a la Fiscalía y “a la vez se genera una dualidad de poderes en la fase instructiva mediante el enfrentamiento de dos órganos jurisdiccionales”. Se preguntan los actores qué sentido tiene entonces el principio de la doble instancia, qué finalidad persigue una tercera revisión y qué podría hacerse en caso de una equivocación del juez plasmada en una decisión carente de recursos. Estiman los demandantes que “permitir la referida intromisión es desconocer el alcance de órgano que la Constitución Política le dió a la Fiscalía General cuyas decisiones son y deben ser autónomas e independientes a la luz de lo mandado en los artículos 113 y 228 de la C. N.”

- El numeral 1o. del artículo 250 de la Constitución otorga a la Fiscalía la facultad de adoptar las medidas de aseguramiento para lograr la comparecencia al proceso de los presuntos infractores de la ley penal. Entienden los actores que este enunciado, por regla general, excluye la actuación de los jueces quienes sólo adquieren competencia para actuar en la fase de juzgamiento. En su opinión, el control de legalidad sobre las medidas de aseguramiento que la norma acusada contempla, quebranta el claro texto de la Carta que permite a los jueces adoptar esas medidas en la etapa sumarial “pues en el hipotético caso de que algún juez al conocer los fundamentos jurídico probatorios que sirvieron de sustento a una medida de aseguramiento impuesta por la Fiscalía General, no los comparta (...) no tendrá otro camino diferente que adoptar la medida que considere corresponda al caso

concreto y, de esa manera, se habrá convertido entonces en funcionario instructor inmiscuido en la fase sumarial ejerciendo una función que constitucionalmente no le ha sido asignada, obligando a la Fiscalía General a acatar lo dispuesto por él”.

- Indican los ciudadanos demandantes que de acuerdo con el artículo 252 constitucional ni siquiera durante los estados de excepción las funciones básicas de acusación y juzgamiento pueden ser modificadas por el Gobierno Nacional y que el legislador tampoco puede hacerlo contrariando lo dispuesto en la Carta, por tanto, siendo la concreción de la relación jurídica procesal penal una de las funciones básicas de la etapa sumarial “el juez no puede ser traído de los cabellos de la fase del juzgamiento a dicha fase para que revise por vía de legalidad una decisión tomada por el órgano jurisdiccional competente”.

- Manifiestan los actores que no resulta claro determinar “si el control debe ejercerse sobre los denominados vicios in procedendo o vicios in judicando desde la óptica constitucional o desde la perspectiva legal”. Si se trata de lo primero, afirman, carece de sentido un examen “formal o procedimental cuando los sujetos procesales tienen suficientes herramientas para atacar una decisión que contenga un vicio de tal naturaleza (...) y menos cuando la Fiscalía como órgano jurisdiccional tiene facultades para enderezar vicios rituarios”. Tratándose de los vicios in judicando “el juez se tiene que inmiscuir con la medida de aseguramiento y efectuar un juicio de valor jurídico probatorio que en momento alguno le compete”.

- Según los demandantes, para algunos el control de legalidad cuestionado constituye “una especie de tutela in integrum al interior del proceso por medio de la cual el juez va a examinar la existencia de vicios in procedendo o vicios in judicando, pero sin inmiscuirse con la imputación siempre y cuando no se hubiesen violentado derechos constitucionales, pues el plurimencionado control es exclusivamente de naturaleza constitucional, es decir, para establecer que no se han violado derechos o garantías fundamentales reconocidos en la Carta Política”. Los actores se apartan de esa interpretación y consideran que esa especie de tutela dentro del proceso resulta contradictoria e inaceptable porque el sistema procesal penal colombiano “tiene mecanismos propios que permiten enderezar cualquier clase de vicios (...) e igualmente órganos encargados de servir como veedores y garantes de la actividad legal y del respeto a las garantías fundamentales de los sujetos procesales, función que cumple el Ministerio Público con plenas facultades de rogar el ejercicio de la jurisdicción

y de impugnar las decisiones de los señores Fiscales cuando considere que aquellas no se encuentran ajustadas a la legalidad”.

IV. LA IMPUGNACION.

Dentro del término de fijación en lista el ciudadano ALBERTO SUAREZ SANCHEZ presentó un escrito mediante el cual asume “la DEFENSA de la norma demandada (...), pidiendo la DECLARATORIA DE EXEQUIBILIDAD de la misma”, de conformidad con los argumentos que se sintetizan a continuación:

- La norma acusada no entraña violación del debido proceso ni del principio del juez natural pues “la invalidación de una medida de aseguramiento no constituye interferencia o intromisión del juez en actividad investigativa del fiscal, porque la medida de aseguramiento simplemente tiene como finalidad lograr que el procesado comparezca al proceso y asegurar la ejecución de la sentencia, sin que tal medida se convierta ni en labor de investigación ni de acusación”. La labor investigativa se cumple independientemente de las medidas de aseguramiento, el Fiscal no investiga cuando las dicta y el juez tampoco instruye cuando las invalida. En ciertos regímenes acusatorios tales medidas solamente pueden ser adoptadas por el juez “en tanto que la investigación, que se concreta en la recopilación de la prueba preparatoria, le compete exclusivamente al Fiscal, sin que con ello se entienda que el juez ha hecho una indebida intromisión en la labor investigativa que le corresponde únicamente al fiscal...”.
- El control de legalidad previsto por la norma acusada no constituye una tercera instancia dado que al juez le está vedado realizar un juicio valorativo de la prueba para establecer el cumplimiento de los requisitos legales exigidos o exponer su criterio personal acerca de la credibilidad que le merezca algún elemento probatorio. El papel del juez se limita “a constatar si se ha violado algún derecho fundamental y reparar tanto los yerros formales y sustanciales” ya que “tanto los unos como los otros pueden violar derechos fundamentales”. No advierte el interviniente vulneración de los artículos 113 y 228 de la Carta.
- El artículo 250 de la Constitución, en sentir del impugnante, tampoco resulta quebrantado porque al Fiscal no se le quita la potestad de adoptar medidas de aseguramiento para entregársela al juez quien, no podrá “por ningún motivo, proferir medida

de aseguramiento en la etapa investigativa, pues el control no es sobre la resolución proferida por el fiscal en la cual define la situación jurídica dictando medida de aseguramiento o absteniéndose de dictarla, sino que el mismo versa exclusivamente sobre la legalidad de la medida de aseguramiento, de modo que si el fiscal se abstiene de asegurar, no le es posible al juez entrar a revisar tal resolución y a sustituirla por auto que disponga asegurar al procesado...”.

- Según el impugnante la intervención del juez en la etapa instructiva no es extraña y puede darse desde fuera del proceso o dentro del mismo. De la primera hipótesis son ejemplos: el habeas corpus, la acción de tutela y el control de legalidad contenido en el artículo 414A del Código de Procedimiento Penal; de la segunda son expresiones la formulación por el juez, de observaciones acerca de la legalidad del acuerdo obtenido en la audiencia especial que consagra la transacción probatoria (Ley 81 de 1993 artículo 4), los reparos al acto contentivo de los parámetros para la sentencia anticipada (Ley 81 de 1993 artículos 3 y 4) y el control de los beneficios acordados por la Fiscalía en el caso de colaboración del imputado o procesado con la justicia.

- Señala el interviniente que independientemente de la existencia o inexistencia del artículo 414A del Código de Procedimiento Penal, el control de legalidad persiste, porque ante la violación de los derechos fundamentales, producida durante un proceso penal, el afectado cuenta con la acción de tutela cuyo trámite no implica intromisión indebida del juez que la conoce. Cercenarles a los jueces de la República la facultad de controlar la legalidad significa desnaturalizar el modelo de Estado de Derecho acogido por la Carta, dentro del cual son los jueces los llamados a proteger los derechos y garantías fundamentales.

- Finalmente el impugnante sostiene que, “No es válido afirmar que el control de legalidad cuestionado es innecesario en razón a que la Fiscalía puede corregir directamente sus propios yerros y a que los jueces pueden hacerlo en la etapa de juzgamiento, porque precisamente el control opera cuando la Fiscalía, tanto en primera como en segunda instancia, se empeña en la violación de los derechos y garantías constitucionales, a pesar de las peticiones que el interesado, o su defensor o el Ministerio Público le formulen en aras a que corrija el vicio, y porque si bien es cierto que en la etapa de juzgamiento los jueces pueden anular las actuaciones viciadas y tener como inexistentes las mismas, no es menos cierto que sería absurdo e incomprensible esperar que el proceso llegue al conocimiento del

juez para que este restablezca el derecho fundamental de la libertad, para lo cual el afectado tendría que esperar hasta meses, cuando lo que quiere la Constitución es que el restablecimiento se cumpla lo más pronto posible, razón por la cual ha señalado un término de treinta y seis horas para decidir sobre la acción pública de habeas corpus y otro de diez días para decidir sobre la de tutela”.

El Procurador General de la Nación, en oficio No. 418 de mayo 13 de 1994, rinde el concepto de rigor y solicita a la Corte “declarar exequible el artículo 414A del Decreto 2700 de 1991, tal como fue introducido por la Ley 81 de 1993”. Las razones que aduce el señor Procurador se resumen así:

- Para desentrañar la naturaleza real del sistema procesal colombiano es necesario recordar que éste es resultado de dos tendencias debatidas en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente. Una de esas tendencias pretendía reforzar la eficiencia y eficacia estatales en materia de administración de justicia bajo el entendido de que el fortalecimiento de los organismos de investigación y acusación sería el remedio contra la impunidad; la otra, sin desconocer lo anterior, consideraba “que el derecho penal (sustantivo y procesal) era básicamente garantista razón por la cual sus procedimientos debían contemplar, en forma preeminente, los derechos de la persona”. De ahí que “a manera de transacción se instituyó la Fiscalía General de la Nación “como un ente de características híbridas” que recoge elementos propios de las entidades administrativas y, a la vez tiene asignadas funciones judiciales.

- Con base en la reforma tomó fuerza la tesis de que el procedimiento penal colombiano se inscribió dentro del sistema acusatorio y a partir de allí se sostiene la tesis de la autonomía absoluta del Fiscal. El señor Procurador señala que las tareas de investigación y acusación deben llegar “hasta el punto en que el Fiscal o sus Delegados efectúen el acopio probatorio requerido para la acusación y esta acusación haya sido proferida” concerniéndole, además, a la Fiscalía, un principio de valoración probatoria circunscrito “al ámbito de la simple probabilidad”. En relación con las medidas de aseguramiento, sostiene el Procurador que corresponde al juez “valorar tales pruebas con el fin de determinar si ellas tienen capacidad de verdad y si se obtuvieron observando las normas que regulan el debido proceso. Posteriormente, en un ámbito de certeza, el juez determinará, si hay lugar o no a la responsabilidad”. Estos asertos encuentran fundamento “en que el rol del juez en el proceso

es el de servir de garante de los derechos del procesado, ante la acción acusadora del Estado, lo cual lo faculta para justipreciar la legalidad de las medidas adoptadas por el investigador”.

- Afirma el señor Procurador que “Los derechos y garantías consagrados en la parte dogmática de la Carta Política, constituyen, como es sabido, los principios rectores de su parte orgánica. Luego las funciones asignadas a los órganos del Estado, en esta última, deben someterse y dar cumplimiento a dichos principios. En particular a aquellas normas garantistas que consagran los derechos inherentes a las personas, frente a la acción de las autoridades públicas”. De modo que, “las actividades tendientes a esclarecer los hechos transgresores de la ley penal, deben tener como marca de referencia los presupuestos legales que tienen origen en la normatividad fundamental consagrada en la primera parte de la Carta”. Al juez, entonces, compete determinar si las medidas de aseguramiento “se ciñen o no a las garantías procesales, igualmente contempladas en la parte rectora del mismo Estatuto”.

- Advierte el jefe del Ministerio Público que la validación de la existencia del control impugnado halla soporte en una consideración que sopesa las condiciones subjetivas que informan la actitud del investigador y del acusador por una parte y del juez por otra, en razón al requisito de la imparcialidad consustancial al proceso penal. Esa consideración “podría expresarse en una frase: nadie tiene un juicio neutro sobre el método y las conclusiones de su propia investigación. Concentrar en un solo funcionario la práctica de las pruebas y la valoración definitiva de las mismas, llevan inexorablemente, a que ese funcionario privilegie sus particulares conclusiones sobre la verdad material”.

- Según el Procurador, las relaciones de subordinación propias del organismo encargado de investigar y acusar “pueden dar lugar a una intromisión de elementos ajenos a la imparcialidad en el proceso”. Además, el carácter híbrido señalado “conlleva el grave peligro de un gran desbordamiento de la tarea investigativa y acusadora. Ello hace indispensable el establecimiento de un sistema balanceado, de frenos y contrapesos, de tal manera que las posibles desviaciones y los probables excesos de ese organismo puedan ser neutralizados. A ello contribuye, indudablemente el control judicial de legalidad sobre los actos de la Fiscalía”.

- Estima el señor Procurador General de la Nación que la pretendida violación del artículo 228 de la Carta no se configura porque “justamente con el control de legalidad establecido en la norma acusada, se salvaguarda ese principio de independencia invocado por el demandante, ya que es la conformidad de las medidas de aseguramiento con la ley que regula el proceso, en su fase sumarial, lo que ese control permite verificar” toda vez que el principio de independencia de las decisiones judiciales no admite controles o instancias radicadas en cabeza de otras ramas sino que de acuerdo con él los límites de la decisión son los establecidos por la ley, en forma tal que la administración de justicia tiene como único horizonte la legislación vigente. El argumento del demandante confunde la investigación propiamente dicha con el control posterior ejercido por el juez.

- Sobre la presunta vulneración de los artículos 250 numeral 1 y 252 de la Constitución el señor Procurador manifiesta que su despacho “ha venido advirtiendo sobre la necesidad de evitar que la indefinición legal-material del sentido y alcance de la función de juzgamiento, conduzca a través de una ampliación desproporcionada del sentido y alcance de la función fiscal a hacer la tarea del juez un apéndice de la gestión del acusador en el proceso penal”. La fase acusatoria se desenvuelve en la dimensión de probabilidad y la de juzgamiento en la de certeza, constituyéndose en “hitos o referencias obligadas para la obtención del equilibrio razonable entre la eficacia de la capacidad sancionatoria del Estado y los derechos y garantías fundamentales de los coasociados”. No es válida entonces “la apreciación consistente en la exclusión de la potestad jurisdiccional de la fase investigativa y acusatoria del proceso penal, cuando dicha potestad se desarrolla en el ejercicio del control de legalidad previsto en la norma acusada”.

- El control de legalidad no desvirtúa el monopolio de la investigación y de la acusación que se le ha entregado a la Fiscalía General de la Nación; tampoco puede entenderse que la norma demandada “altere la radicación de esas funciones en cabeza de los organismos previstos constitucionalmente para ejercerlas”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

a. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Carta, esta Corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la norma acusada.

b. La Materia.

En primer término cabe precisar que los accionantes fundamentan la inconstitucionalidad en la presunta adopción por el constituyente de un sistema procesal penal de tipo acusatorio que, a su juicio, impone la división entre las etapas del proceso a tal punto que se torna imposible pasar por alto el incontrastable deslinde “so pena de desvertebrar la estructura procesal acusatoria y tornar el sistema procesal de naturaleza inquisitorio...”. Observa la Corte que a esta interpretación subyace el afán eminentemente formalista y purista de mantener inalterada la estructura del sistema que, según los demandantes, la Carta prefigura; se impone de ese modo un razonamiento orientado a fijar el alcance de los contenidos normativos partiendo exclusivamente de las reglas, características o principios que le otorgan identidad a un sistema determinado distinguiéndolo de los que le son opuestos o afines, y aún cuando las conclusiones que se deriven de un procedimiento semejante puedan acordarse cabalmente con los dictados de una lógica estricta, dichos resultados, por sí solos, no implican que ab initio, deba predicarse la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma por responder al esquema procesal contemplado o por apartarse de él, según el caso.

Lejos de pretender desvelar la naturaleza del sistema, por el solo prurito de tomarlo como referente para emitir un juicio sobre la validez de las consecuencias que los demandantes extraen con base en su particular comprensión del mismo, es preciso tener en cuenta que la preceptiva del artículo 250 Superior indica, muy a las claras, que el constituyente plasmó las bases de un sistema de tendencia acusatoria (o acusatorio) matizado, al encomendarle a la Fiscalía General de la Nación el cometido genérico de investigar y acusar ante los jueces a los presuntos infractores de la ley penal. Aún los mismos demandantes admiten que el nuevo sistema presenta “características sui generis” y que dada su particularidad “es el único existente en el ámbito procesal penal universal”; así las cosas, resulta problemático atribuirle implicaciones plenamente justificadas en el contexto de sistemas prohijados en otras latitudes, cuya trasposición mecánica al estudio del ordenamiento jurídico colombiano podría desconocer justamente los pilares que sirven de soporte a la construcción de nuestro especial y “sui generis” sistema; un mimetismo acrítico cimentado en la preocupación de acomodar la ley o su correcta interpretación a modelos foráneos de presunta pureza, más que a soluciones claras fundadas en el derecho tal como se estableció, conduciría a fomentar un sinnúmero de dudas, y sobre la deleznable base de la incertidumbre no es correcto fundar

juicios acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma.

Es evidente que la Carta consagra las bases de un sistema procesal penal que los expertos han denominado acusatorio mixto, resaltando de paso sus específicos perfiles. Empero, como se anotó más arriba, la simple consideración de la estructura del sistema y de sus especiales connotaciones con absoluta prescindencia o abstracción de cualquiera otra pauta, puede no ser suficiente para adelantar el juicio acerca de la norma cuya validez se controvierte. Es indudable que esas bases constitucionales deben ser tomadas en cuenta para juzgar si el contenido de la disposición acusada se aviene, o no, a ellas; sin embargo, la mera confrontación de la norma con los postulados que edifican el sistema, dista mucho de arrojar claridad absoluta respecto a la situación del texto acusado. Es posible que una norma, a primera vista, aparezca en contradicción con los principios del sistema procesal, pero que analizada en un plano de mayor amplitud no solamente se avenga a él sino que contribuya, además, a configurar sus características especiales, adecuándose perfectamente.

Las premisas anteriores tienen cabal aplicación en el análisis del caso sub-examine. Y es que las normas que integran el capítulo dedicado a la Fiscalía General de la Nación no integran una parcela aislada del resto de la Constitución; por el contrario, la Carta consagra fines, principios y valores que impregnan su propio contenido e informan el ordenamiento jurídico entero, constituyéndose en guías para su interpretación y desarrollo. La parte orgánica del Estatuto Superior no se encuentra al margen de la proclamación de esos fines, principios y valores, sino incorporada a su amplísimo marco de irradiación. El preámbulo de la Constitución da cuenta del propósito de asegurar la justicia, la igualdad y la libertad entre otros valores; el artículo 1o. funda la organización republicana en el respeto de la dignidad humana; el artículo 2o. erige como fin del Estado “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” y encarga a las autoridades de “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades”; de acuerdo con las voces del artículo 5o. “El Estado reconoce, sin discriminación alguna la primacía de los derechos inalienables de la persona...”. En indudable correspondencia con estos predicados el inciso final del artículo 250 Superior dispone que la Fiscalía General de la Nación “está obligada” a respetar los derechos fundamentales del imputado y “las garantías procesales que le asisten”, mandato que revela cómo esos derechos y garantías han dejado de ser simples límites al ejercicio del poder político para devenir en objetivos y propósitos directivos de la acción positiva de los poderes

públicos, cualquiera sea el conjunto de competencias que se les haya atribuído. Desde esta perspectiva es innegable que las funciones que la misma Carta asigna a la Fiscalía General de la Nación deben analizarse con especial referencia al haz de derechos que conforman el fuero del imputado; de ahí que esta Corporación insista en que la exclusiva ponderación del sistema procesal penal adoptado, para mantener incólume su estructura formal, es insuficiente para adelantar el juicio de constitucionalidad que los actores han promovido en contra del artículo 414A del Código de Procedimiento Penal, que corresponde al artículo 54 de la Ley 81 de 1993.

Lo anterior no significa que la Corte autorice el desconocimiento de las normas constitucionales que contribuyen a perfilar el sistema procesal penal. Lo que la Corporación pretende es desechar interpretaciones de cuño formalista que quizá con el propósito de preservar la estructura de ese sistema infieren consecuencias a partir de los principios que lo informan, con olvido total ya de las características especiales que ofrezca, ora del resto de normas constitucionales que, como se ha visto, en el caso colombiano propugnan una interpretación sistemática bajo el entendido de que la Constitución conforma una unidad dotada de coherencia a partir de los principios, fines y valores que contempla, especialmente en lo atinente a los derechos y garantías reconocidos a las personas. Una interpretación aislada o parcial de las funciones de la Fiscalía General de la Nación podría resultar contraria tanto a las normas que consagran esas funciones como a aquellas otras dejadas de lado. Contrario sensu, la interpretación sistemática procura un entendimiento cabal de la Carta y garantiza su efectiva integridad y supremacía (art. 241 C.N.).

Dentro de las funciones que se le atribuyen a la Fiscalía General de la Nación en el artículo 250 de la Carta, aparece en primer lugar la de “Asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento”. El artículo 388 de la codificación procesal penal vigente enuncia las medidas de aplicación para los imputables: la conminación, la caución, la prohibición de salir del país, la detención domiciliaria y la detención preventiva; la norma en comento indica, además, que “En los delitos de competencia de los jueces regionales sólo procede como medida de aseguramiento, la detención preventiva”. El propósito que orienta la adopción de este tipo de medidas es de carácter preventivo y no sancionatorio. Por ello, no son el resultado de sentencia condenatoria ni requieren de juicio previo; buscan responder a los intereses de la investigación y de la justicia al procurar la comparecencia del acusado al proceso y la

efectividad de la eventual sanción que llegare a imponerse. La detención persigue impedirle al imputado la fuga, la continuación de su actividad delictual o las labores que emprenda para ocultar, destruir, deformar o desvirtuar elementos probatorios importantes para la instrucción.

Las medidas de aseguramiento comportan la afectación de la libertad de la persona y esa constatación evidente llevó al legislador a rodear su aplicación de una serie de requisitos de orden sustancial y formal. En el primer caso se exige “por lo menos un indicio grave de responsabilidad con base en las pruebas legalmente producidas en el proceso” y en el segundo evento se prevé una providencia interlocutoria que contenga mención de los hechos investigados, su calificación jurídica y la pena respectiva; así como de los elementos probatorios acerca de la existencia del hecho y de la probable responsabilidad del sindicado como autor o partícipe, y finalmente, que exprese las razones por las cuales no se comparten los alegatos de los sujetos procesales (art. 389 C. de P.P.). Los requisitos que en forma tan sucinta se relacionan, tienen un soporte jurídico innegable en el artículo 28 de la Constitución Política que exige el “mandato escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley”, para cuando se trate de disponer la privación de la libertad individual.

La referencia a la autoridad judicial que contiene el artículo 28 constitucional obviamente comprende a la Fiscalía General de la Nación que conforme al artículo 116 del Estatuto Superior administra justicia, y la aplicación de una medida de aseguramiento es un acto procesal de carácter jurisdiccional que dispone relevantes restricciones a la libertad personal para los fines de la investigación.

El carácter judicial de la Fiscalía General de la Nación, la interferencia de derechos fundamentales que el cumplimiento de sus funciones puede acarrear; el objetivo, patente en la intención del Constituyente y del Legislador, de brindar adecuada protección y efectividad a los derechos, ponen de presente la ineludible necesidad de que el órgano encargado de adoptar medidas susceptibles de afectarlos, no sea omnímodo o arbitrario en el ejercicio de sus competencias sino sometido al imperio de la constitución y de la ley y, por lo mismo, garante del derecho a la libertad, de la observancia del debido proceso (art. 29 C.N.), del respeto a los demás derechos, en actitud que se relaciona directamente con los postulados de un Estado social y democrático de derecho, celoso de las prerrogativas del individuo,

guardián de la dignidad humana y promotor de la consolidación de ciertos valores que, como la justicia, la igualdad o la libertad, impregnan el contenido del ordenamiento jurídico. Esta Corte, en otra oportunidad, ha destacado que: “La función que cumple la Fiscalía durante la etapa investigativa del proceso no se reduce a la inculpación, tal como se establece en los sistemas acusatorios de otros países. Durante la investigación el Fiscal cumple una labor eminentemente judicial, con todas las exigencias que de ella se derivan en términos de imparcialidad. Está por lo tanto obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado (C.P. art. 250 inc. último) y, en términos generales, a respetar en sus actuaciones los derechos fundamentales y las garantías procesales consagradas en la Constitución Política y en la ley penal” (Sentencia No. 055/94 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Ahora bien: no solamente la Constitución y la ley se ocupan de enunciar los derechos y las garantías que tienen relevancia dentro del proceso penal; también los tratados internacionales recogen aspectos de esta materia, con notable incidencia sobre las medidas de aseguramiento; es oportuno recordar que conforme al artículo 93 Superior, “los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. Baste mencionar a este respecto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante la ley 74 de 1968 (art. 9) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, aprobada por la ley 16 de 1972 (art. 7).

El plexo normativo que en los apartes anteriores se ha citado, revela los dos extremos entre los cuales se mueve la decisión que haya de adoptarse sobre la disposición acusada: de un lado, muestra a la Fiscalía General de la Nación constitucionalmente facultada para dictar medidas de aseguramiento y, del otro, recaba sobre la protección de los derechos fundamentales tan caros al modelo institucional introducido por la Carta de 1991. En concordancia con lo anotado en otros acápites de esta providencia, la Corte considera que las labores de investigación, de acusación, y también las de juzgamiento, deben contribuir a otorgar efectiva vigencia a los derechos fundamentales, porque el proceso penal no agota el conjunto de sus objetivos en la sola satisfacción de un propósito de eficacia, sino que está avocado a cumplir la doble misión de dotar al poder estatal de medios adecuados para establecer la verdad y administrar pronta y cumplida justicia, garantizando, a la vez, el respeto de la dignidad humana y de los derechos fundamentales. La Fiscalía General de la

Nación está obligada a respetar esos derechos y garantías en los términos del artículo 250 constitucional, y esa obligación adquiere singulares connotaciones frente a la aplicación de medidas de aseguramiento, dado que estas comprometen en grado sumo la libertad.

En un auténtico Estado de derecho, la coacción que el poder público ejerce, en cuanto involucra la afectación de derechos individuales, debe estar lo suficientemente justificada. El acto que a primera vista tenga potencialidad para infringir un derecho, debe tomarse con la mayor cautela, cuidando de que efectivamente se configuren las condiciones que lo autorizan y atendiendo los requisitos señalados para su procedencia; en otras palabras: la actuación procesal debe interferir el ámbito de la libertad lo menos que le sea posible, atendidas las circunstancias del caso concreto.

Esa delicada tarea que impone la salvaguardia de los derechos, autoriza, y con creces, la razonable previsión de controles tanto internos como externos a las tareas que realiza la Fiscalía General de la Nación. No se trata, ciertamente, de poner en duda la rectitud personal de los funcionarios judiciales que adelanten la instrucción ni de desconfiar de su sometimiento a la Constitución y a la ley, como insinúan los actores cuando manifiestan que el fundamento político e ideológico de la existencia de la norma acusada “no es otro que la desconfianza que el legislador colombiano tiene en la capacidad jurídica de los funcionarios al servicio de la Fiscalía General de la Nación, capacidad que considera sólo se encuentra en poder de los jueces, en el miedo al ejercicio del poder jurisdiccional llevado a cabo por la Fiscalía General que ha hecho temblar a los corruptos, o en el desconocimiento de que la Fiscalía General de la Nación, como órgano integrante de la Rama Judicial, también está sometida al imperio de la Constitución y de la ley, lo que comporta el presumir legales y constitucionales sus decisiones”. No, se trata de propender la observancia de los derechos del sindicado, y esa finalidad esencial, que se desprende del contexto de la Carta, es indicativa de la constitucionalidad del artículo 414A del Código de Procedimiento Penal que permite al interesado, al defensor o al Ministerio Público, elevar petición motivada solicitando la revisión de la legalidad de las medidas de aseguramiento proferidas por la Fiscalía General de la Nación. Se asegura así, la participación del individuo destinatario de la medida en el debate desatado alrededor de la procedencia de la misma, y se confiere oportunidad al Estado de justificar la decisión o de rectificarla si a ello hubiere lugar.

El control que la norma atacada prevé, actualiza el ideal que el jurista Carlos Santiago Nino

reconoce a la democracia liberal, esto es, que “entre el individuo y la coacción estatal se interponga siempre un juez”. No sobra recordar la advertencia de Carrara en contra del “empleo inútil e insensato de la detención preventiva”, del “fanatismo de los investigadores” y de “la falta de control de la investigación”, ni las esclarecedoras palabras de Vincenzo Manzini: “... puesto que la pretensión, finalidad del proceso penal, es la de comprobar el fundamento de la potestad punitiva del Estado en el caso concreto y no la de hacerla a toda costa realizable, es natural que, junto a los medios encaminados a declarar la certeza, la culpabilidad, se dispongan otros para evitar el error y la arbitrariedad y que por tal camino junto al interés represivo, encuentre tutela en el Estado libre también el interés, eventualmente en peligro, de la libertad individual”.

Los argumentos que los accionantes esgrimen para cuestionar la validez del artículo 414A, adolecen de excesiva preocupación por aspectos formales con notable sacrificio de cuestiones sustanciales. El deseo de mantener inalterado, a ultranza, el sistema procesal penal de tendencia acusatoria que la nueva constitución configura, los aparta del análisis de otras normas superiores contentivas de los derechos y garantías que tanta influencia tienen para fijar el sentido del texto acusado, confinándolos al examen aislado de ese sistema procesal, sin parar mientes en la efectividad de los derechos y en que, justamente, los sistemas acusatorios o con tendencia acusatoria son los que exhiben mayor afinidad con las constituciones democráticas porque, según expresión de Carrara, ofrecen “en grado máximo, las garantías de la libertad civil”; no se entiende entonces por qué se insiste en incorporar un control diseñado para la protección de los derechos, en total discordancia con el sistema procesal de tendencia acusatoria. Insistentes en su empeño, los actores olvidan que la Carta confiere prevalencia al derecho sustancial (art. 228). Pretenden además, establecer una separación absoluta entre las dos fases del proceso penal, ignorando que ambas forman parte de una misma realidad jurídica y que los funcionarios que adelantan cada etapa deben colaborar para el cumplimiento de los fines de la administración de justicia, pese a tener funciones separadas. Las reflexiones que el Honorable Magistrado de la Corte Suprema de Justicia Gustavo Gómez Velásquez plasmó en juicioso salvamento de voto al auto proferido por la Sala Penal el 3 de marzo de 1994, sirven para confirmar este aserto:

“Uno podría advertir ese carácter de absoluta intangibilidad y de total dominio, en cabeza de la Fiscalía, en cuanto a la decisión comentada, si la labor de investigación y de acusación prescindiera por completo del juez y si el aparato judicial de juzgamiento hubiera quedado

integralmente en la Fiscalía. Pero no ocurre esto sino todo lo contrario, como corresponde a un buen sistema, o sea, que se interconectan, se colaboran, fiscales, jueces y magistrados. Por eso el habeas corpus está en los jueces y otro tanto la acción de tutela, y también la terminación anticipada del proceso -art. 37- y podría serlo (si el sistema fuera coherente) la cesación de procedimiento porque no entiende uno cómo la cesación de la acción penal, dentro del sumario, aparta al juez, pero la terminación anticipada (muerte parcial de la acción, que puede darse igualmente en el sumario) sí involucra al juez e igualmente, la resolución acusatoria, pues ésta es susceptible de ser invalidada por el juez cuando ésta llega a sus manos para la prosecución del juicio. Todo esto, para espigar sólo algunos aspectos, indica esa intercomunicación entre fiscalía y judicatura”.

Alegan los accionantes el posible “enfrentamiento de los órganos jurisdiccionales” y la pérdida del sentido del principio de la doble instancia. Sobre el particular cabe resaltar, una vez más, la colaboración e intercomunicación entre fiscales y jueces que como miembros de la rama judicial no se excluyen, pudiendo estos últimos intervenir en la fase instructiva, sin desconocer, claro está, las competencias señaladas a los primeros. La inclusión de la Fiscalía General de la Nación dentro de los órganos que administran justicia, permite aseverar la existencia de la unidad de jurisdicción, razón de más para sostener que el control de legalidad previsto en el artículo 414A del Código de Procedimiento Penal, no constituye una injerencia indebida en las actuaciones de la Fiscalía sino que obedece a la complementariedad de las labores que desempeñan distintos funcionarios judiciales, al principio de economía procesal, ya que va a permitir subsanar posibles fallas y desaciertos, garantizando una etapa de juzgamiento depurada de vicios, y, por contera, al propósito inabdicable de proteger celosamente los derechos del procesado.

Resulta conveniente puntualizar a este propósito, que el control de legalidad de las medidas de aseguramiento no opera de manera oficiosa, sino que requiere petición del interesado, de su defensor o del Ministerio Público; que supone la ejecutoria de la respectiva decisión, y que su promoción no suspende el cumplimiento de la providencia ni el curso de la actuación; se prevé el rechazo de plano para solicitudes infundadas y la no admisión de recurso alguno para evitar innecesarias tardanzas. No son de recibo, entonces, los comentarios que hacen énfasis en el entramamiento de la investigación generado por el trámite del control de legalidad de las medidas de aseguramiento, que tampoco es tercera instancia ni recurso adicional encaminado a una nueva valoración de la prueba; se repite que se trata de un

control que apunta a la protección de los derechos fundamentales, y que sólo procede respecto de las providencias que efectivamente contengan medidas de aseguramiento, es decir, que cuando éstas se dejan de imponer, el juez no está llamado a dictar la que considere pertinente so pretexto de ejercer el control de legalidad. No se advierte en esto desplazamiento del Fiscal, ni desconocimiento de su independencia, porque estando sujeto únicamente a la Constitución y a la ley (arts. 228 y 230), tal independencia se predica delante de otras ramas del poder público para desautorizar controles o injerencias originados en ellas; tampoco es patente el desdibujamiento de sus competencias o la alteración de las funciones básicas de acusación y juzgamiento como lo creen los actores. El salvamento de voto del Honorable Magistrado Gómez Velásquez arroja luz acerca de este tópico:

“Tendría que demostrarse, además que porque el juez afirma fundamentalidades de legalidad de una medida de aseguramiento, esto impide investigar los delitos, o acusar a los presuntos infractores, o no se puede asegurar sino por este medio la comparecencia de los mismos, o impide averiguar lo favorable y desfavorable al imputado. Nada de esto que es lo que preserva la Constitución, se afecta, se interrumpe, se obstaculiza, se lesiona, con el auto de control de legalidad o será que una refrendación de esta naturaleza es temida y es reprochable? No se querrá advertir mas bien, que así como la prevención formada a expensas de la labor de instrucción o de investigación impone separarla de los juzgamientos, también la medida de aseguramiento exige límites, demanda salvaguardas y, en fin, reclama un adicional control de legalidad? Podrá ser racionalmente cierto que la bondad e integridad del instituto (el fiscal dicta o adopta la medida de aseguramiento) se mantiene sólo si su revisión se confina, de manera absoluta, a los propios niveles de la Fiscalía (tan obediente a jerarquía y subordinación vertical) pero se destruye o desvertebra porque un juez imparcial diga que si estuvo legalmente dictada? Y porque, eventualmente, se afirme su ilegalidad, no se podrá subsanar por el fiscal lo censurado? O por ello se detendrá la investigación, o no se podrá dictar resolución acusatoria, en fin le será imposible al fiscal cumplir con todas sus atribuciones, funciones y cometidos? Si todo se responde en sentido de eliminar el control de legalidad, pues suprimamos de una vez los recursos, las garantías, etc.”.

Puede afirmarse entonces que la norma acusada no contradice los pilares del sistema procesal de tendencia acusatoria que la Carta diseña, pues las competencias de la Fiscalía General de la Nación permanecen inalteradas y, fuera de este aspecto que favorece su validez, contribuye a realizar el propósito trascendental de conferirles vigencia a los derechos

fundamentales sustanciales y procesales, lo cual aparta toda sombra de duda que sobre su constitucionalidad pueda cernirse.

Finalmente, vale la pena anotar que el hecho de que la Asamblea Nacional Constituyente haya desechado una propuesta del gobierno que ponía en manos de los jueces la adopción de las medidas de aseguramiento, no respalda una interpretación dirigida a negar toda intervención de los jueces de la República en la fase investigativa; más que la intención del autor de la Carta, cuenta en este caso la que se extrae del propio texto constitucional, que se encauza en sentido contrario al que favorecen las consecuencias que, sin mayor rigor, se quiere derivar de la voluntad del constituyente.

VI. DECISION.

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

RESUELVE:

PRIMERO. Declarar exequible el artículo 414A del Código de Procedimiento Penal en la forma que fue modificado por el artículo 54 de la ley 81 de 1993.

Cópise, notifíquese, publíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJÍA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General