

Sentencia C-407/98

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Incompetencia de la Corte Constitucional/OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Competencia de la Corte Constitucional

La Corte carece de competencia para conocer sobre demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta, pero que sí era competente para resolver sobre “las llamadas omisiones relativas o parciales, en las que el legislador actúa, pero lo hace imperfectamente”. Al respecto es importante señalar que, actualmente, es aceptado de manera general que la Corte es competente para conocer sobre las omisiones legislativas relativas.

RECURSO DE CASACION PENAL EXCEPCIONAL-Procedencia

La intención del legislador extraordinario al introducir la figura de la casación excepcional o facultativa fue, dentro del espíritu que animó el debate presentado en la Comisión Legislativa, ampliar los casos en los cuales es posible que la Corte Suprema de Justicia revise, actuando como tribunal de casación, las decisiones de los jueces de instancia. Para ello se decidió que, cuando la Corte Suprema considere importante conocer sobre un caso, con el objetivo de desarrollar la jurisprudencia o de garantizar los derechos fundamentales, se puede admitir una excepción a las exigencias que señala la ley para la procedencia del recurso.

RECURSO DE CASACION PENAL EXCEPCIONAL-Fiscal no está legitimado para interponer el recurso

El recurso de casación excepcional persigue el desarrollo de la jurisprudencia y la garantía de los derechos fundamentales, en aquellos procesos que no cumplen con los requisitos necesarios para la procedencia del mencionado recurso extraordinario de casación. Mas estos fines no están relacionados con la función esencial de la Fiscalía de investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores. El hecho de que la Fiscalía no haya sido considerada como parte habilitada para interponer el recurso de casación excepcional no le significa ningún obstáculo para el cabal cumplimiento de la función básica que le ha asignado

la Carta Política. Así las cosas, habrá de concluirse que cuando el legislador decidió no incluir al representante de la Fiscalía General de la Nación dentro de los sujetos habilitados para interponer el recurso de casación excepcional hizo uso legítimo de su libertad de configuración legislativa.

Referencia: Expediente D-1914

Actor: Eudoro Echeverri Quintana

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 218 (parcial) del Código de Procedimiento Penal

Magistrado Ponente:

Santa Fe de Bogotá, D.C., agosto diez (10) de mil novecientos noventa y ocho (1998).
Aprobada por acta No. 32

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Vladimiro Naranjo Mesa, y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso constitucionalidad contra el artículo 218 (parcial) del Código de Procedimiento Penal.

I. NORMA DEMANDADA

LEY 81 DE 1993

(noviembre 2)

“Artículo 35: El artículo 218 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

“ARTICULO 218. Procedencia. El recurso extraordinario de casación procede contra las sentencias proferidas por el Tribunal Nacional, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y el Tribunal Penal Militar, en segunda instancia, por los delitos que tengan señalada pena privativa de la libertad cuyo máximo sea o exceda de seis (6) años aun cuando la sanción impuesta haya sido una medida de seguridad.

“El recurso se extiende a los delitos conexos, aunque la pena prevista para estos sea inferior a la señalada en el inciso anterior.

“De manera excepcional, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, discrecionalmente, puede aceptar un recurso de casación en casos distintos de los arriba mencionados, a solicitud del procurador, su delegado, o el defensor, cuando lo considere necesario para el desarrollo de la jurisprudencia o la garantía de los derechos fundamentales”. (Se subraya lo demandado)

1. El Congreso de la República expidió la Ley 81 de 1993, publicada en el Diario Oficial N° 41.098, del 2 de noviembre de 1993.
2. El ciudadano Eudoro Echeverri Quintana demandó la inconstitucionalidad del artículo 218 (parcial) del Código de Procedimiento Penal, por considerarlo violatorio de los artículos 2, 228 y 250 de la Constitución.
3. El Defensor del Pueblo y el Fiscal General de la Nación solicitaron a la Corte la declaración de exequibilidad de la norma acusada.
4. El Ministerio de Justicia intervino en el proceso, por intermedio de apoderado, para coadyuvar la demanda.
5. El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional aceptar su impedimento para conocer del presente proceso. Por tal motivo, le correspondió al Viceprocurador General de la Nación emitir el concepto de rigor, en el cual solicitó la declaración de constitucionalidad de la norma acusada.

CARGOS DE LA DEMANDA

El demandante considera que tanto la garantía de la efectividad del valor justicia, previsto en el preámbulo de la Constitución, como el logro de la convivencia pacífica se ven amenazados cuando se le impide al Fiscal acusador o al superior que lo desplace “intervenir como sujeto legitimado en el recurso de casación excepcional en calidad de autónomo censor”. Esta situación apareja la violación del preámbulo y del artículo 2° de la C.P.

Así mismo, asegura que la exclusión anotada “constituye un franco y contundente ataque a la igualdad de los sujetos procesales en su actuación adjetiva”, y “sacrifica e impide [la] materialización del principio de prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C.P.)”

Finalmente, aduce que, dado que entre las funciones de la Fiscalía se encuentra la de investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores, no es comprensible que “el Fiscal o su Delegado no puedan interponer el recurso de casación excepcional”. Ello desconocería el inciso 1° del artículo 250 de la Constitución.

Por lo anterior, el demandante solicita a la Corte que:

“declare en sentencia la constitucionalidad condicionada del artículo 218 del Código de Procedimiento Penal en el aparte señalado, en el entendido de que el Fiscal como sujeto procesal puede interponer el recurso de casación excepcional al estar legitimado para ello, y que una interpretación en contrario sería inconstitucional”.

INTERVENCIONES

Intervención del Defensor del Pueblo

El Defensor del Pueblo considera que la norma debe declararse exequible. Antes de entrar en la exposición de las razones que explican su posición, asegura que el demandante ha debido hacer mención explícita al artículo 35 de la Ley 81 de 1993, disposición que modificó el artículo 218 del Decreto 2700 de 1991, parcialmente demandado. Con todo, admite que esta omisión no afecta el proceso, en razón de que la redacción actual del artículo 218 mantiene el texto original en el aparte demandado.

Por otra parte, señala que la disposición acusada no requiere de un pronunciamiento de

constitucionalidad condicionada “orientado al señalamiento sobre la interpretación adecuada”, dada la claridad de la misma. El legislador no consideró necesario contemplar al fiscal como sujeto legitimado para interponer el recurso de casación extraordinario, decisión con la que no está de acuerdo el demandante. Sin embargo, éste equivoca el medio para lograr que se reconozca competencia al fiscal para interponer la casación excepcional, ya que la Corte Constitucional no puede modificar el texto de la ley a través de las sentencias condicionadas, pues esa labor le corresponde al legislador ordinario o extraordinario.

En relación con los cargos, considera que el valor justicia no se vulnera con la disposición demandada. Por el contrario, la casación excepcional permite el desarrollo de la jurisprudencia con miras a ofrecer “pautas plausibles de orientación en cuanto al derecho, o la garantía de los derechos fundamentales”, todo lo cual se dirige, precisamente, a desarrollar el valor justicia.

De otro lado, expone que debe tenerse presente que la casación no es una tercera instancia, y que su objeto no es la discusión o análisis de cuestiones procesales, acusatorias o probatorias, sino desarrollar la jurisprudencia y garantizar la protección de los derechos fundamentales. Este hecho resulta decisivo para comprender la inexistencia de una violación al derecho a la igualdad. Como quiera que la casación no es una instancia más y que “el debate que se suscita mediante esta figura supera el proceso en sí”, la no inclusión del fiscal como sujeto legitimado para interponer la casación excepcional no implica para éste la pérdida de una oportunidad procesal ni menoscabo alguno en el desarrollo de sus funciones constitucionales.

INTERVENCION DEL FISCAL GENERAL DE LA NACION

El Fiscal General de la nación comienza su intervención con una serie de precisiones acerca del recurso de casación y de la casación facultativa o discrecional. Así, sostiene que este recurso “es un medio de impugnación extraordinario con motivos tasados que pretende por una parte la nulidad de la sentencia (casación por infracción de la ley o errores in iudicando) o del proceso y, consiguientemente, de la sentencia (casación por quebrantamiento de forma o errores in procedendo). Su función es predominantemente parciaria ya que tiende principalmente a defender los intereses y derechos de las partes procesales, aunque es cierto que con él se consigue una clara función de protección o salvaguarda de las normas

del ordenamiento jurídico (nomo filactica) y unificador de la jurisprudencia en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas”.

Recuerda también que la casación discrecional se instituyó con el objeto de permitir que situaciones que ameritaban ser conocidas por la Corte Suprema de Justicia, pero no cumplían con los requisitos contemplados para la procedencia del recurso de casación, pudieran ser asumidos por aquella, en forma facultativa.

Con referencia a los cargos de la demanda, expresa el Fiscal que, de aceptarse la petición del demandante, se violaría el principio de favorabilidad implícito en la norma acusada. En el supuesto de que la Fiscalía tuviera competencia para interponer el recurso de casación excepcional, únicamente procedería, entiende el interviniente, en los eventos en que se presentara “sentencia de carácter absolutorio, o sentencia que no esté en consonancia con la resolución de acusación”. De ahí que, al impedírsele al fiscal utilizar dicha figura, se favorezcan los intereses y derechos del procesado.

Por otra parte, y en relación con la igualdad, el Fiscal expresa que “el procesado se encuentra en una circunstancia de inferioridad ante el ejercicio del poder punitivo (...) poder [que] no es absoluto sino que se desarrolla dentro de unos límites, señalados algunos en la misma Carta Política, para garantizar de este modo al imputado su derecho de igualdad dentro del proceso penal.” Expone que “la favorabilidad no es más que un desarrollo del principio de igualdad dentro del proceso penal”. Por lo anterior, el artículo acusado debe interpretarse en armonía con los principios de favorabilidad (art. 29 de la C.P.) y de igualdad (art. 13 de la C.P.), de suerte que resulta imposible para el “aplicador” de la norma constitucional interpretar la disposición legal en un sentido que “desmejore la situación del imputado dentro del proceso”.

Por último, señala que si la Corte accediera a la petición del demandante estaría legislando, función para la que carece de competencia. La claridad del precepto acusado impide sostener la existencia de una omisión legislativa, evento en el cual la Corte estaría habilitada para emitir una sentencia de constitucionalidad condicionada.

INTERVENCION DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

El Ministerio de Justicia, por intermedio de su apoderado, considera que la petición del actor

está llamada a prosperar. Expresa el interviniente que cuando la norma excluye a la Fiscalía del grupo de sujetos procesales autorizados para interponer el recurso de casación extraordinario, viola el principio de igualdad.

Por lo tanto, la disposición acusada contiene una “omisión legislativa relativa”, frente a las cuales la Corte tiene competencia para integrar la disposición.

CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Viceprocurador conceptúa que la norma demandada debe ser declarada exequible. Señala que, como lo ha indicado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el legislador goza de una amplia libertad para regular los procesos judiciales. Por eso, concluye que, “teniendo en cuenta que al legislador le corresponde la regulación de los diversos procesos judiciales y administrativos y los trámites que deben surtir en cada uno de ellos, podía válidamente, señalar diferentes sujetos procesales legitimados para interponer el recurso extraordinario de casación y el de casación excepcional, toda vez que los supuestos de hecho para su admisión son diferentes, como también los fundamentos teleológicos que inspiraron su creación”.

FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 de la C.P.

Problema jurídico

2. El demandante considera que el legislador incurrió en una omisión legislativa al no incluir al fiscal acusador, o al superior que lo desplace, entre los sujetos autorizados para interponer el recurso de casación excepcional. Tal situación implica la violación del principio de igualdad de los sujetos procesales y el desconocimiento de las funciones de la Fiscalía General de la Nación. Estos argumentos son compartidos por el Ministerio de Justicia.

Por su parte, el Defensor del Pueblo considera que, en la medida en que la casación no es un recurso ordinario (o tercera instancia), la participación de la Fiscalía en su trámite no es imperiosa. Por lo tanto, no existe omisión legislativa. Asimismo, afirma que incluso de

aceptarse que la Fiscalía debiese estar autorizada para impetrar el recurso, no sería la Corte la entidad competente para introducir la modificación mencionada.

El Fiscal General de la Nación asegura que la falta de reconocimiento de legitimidad en el caso del fiscal para interponer el recurso de casación excepcional significa que el legislador ha previsto una situación de favorabilidad para el procesado, que la Corte no puede desconocer. Por otra parte, acompaña al Defensor del Pueblo en el señalamiento de la incompetencia de la Corte para que, por vía judicial, autorice al fiscal para interponer el recurso en cuestión.

El Viceprocurador considera que el legislador es libre para determinar los sujetos procesales habilitados para interponer los recursos que prevea la ley.

Los argumentos expuestos llevan a la Corte a preguntarse si la no inclusión del fiscal dentro de los sujetos autorizados para solicitar que la Corte Suprema de Justicia conozca sobre un proceso, por medio del recurso de casación excepcional o facultativo, constituye una vulneración de la Constitución. Con miras a resolver el interrogante, resulta necesario establecer si es fundamental que la Fiscalía General de la Nación se encuentre legitimada para presentar el recurso de casación excepcional, para que pueda cumplir con las funciones que le fueron asignadas por la Carta.

Las omisiones legislativas relativas

3. En varias ocasiones, esta Corporación se ha ocupado de la discusión acerca de su competencia para conocer sobre reales o presuntas omisiones legislativas. En la sentencia C-543 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, la Corte hizo un extenso análisis sobre ellas, y distinguió las omisiones relativas de las absolutas en los siguientes términos:

“El legislador puede violar los deberes que le impone la Constitución de las siguientes maneras:

- cuando no produce ningún precepto encaminado a ejecutar el deber concreto que le ha impuesto la Constitución;
- cuando en cumplimiento del deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos grupos, perjudicando a otros; - cuando en desarrollo de ese mismo deber, el legislador en forma

expresa o tácita, excluye a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga al resto.

“A esta clasificación propuesta cabe agregar otra instancia: cuando el legislador al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella. v.gr.: si al regular un procedimiento se pretermite el derecho de defensa.

“En el primer caso (...) se presenta una omisión legislativa absoluta por cuanto falta la disposición de desarrollo legislativo de un determinado precepto constitucional; mientras que en los restantes, existe una omisión legislativa relativa por que si bien el legislador ha expedido la ley en ella solamente ha regulado algunas relaciones dejando por fuera otros supuestos análogos, con clara violación del principio de igualdad.”

En la sentencia, la Corte concluyó que carecía de competencia para conocer sobre demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta, pero que sí era competente para resolver sobre “las llamadas omisiones relativas o parciales, en las que el legislador actúa, pero lo hace imperfectamente.” Al respecto es importante señalar que, actualmente, es aceptado de manera general que la Corte es competente para conocer sobre las omisiones legislativas relativas, como lo atestigua la abundante jurisprudencia sobre la materia.¹

En la providencia parcialmente transcrita, se hizo mención expresa de dos derechos susceptibles de ser afectados por las omisiones legislativas relativas, a saber: el derecho a la igualdad y el derecho al debido proceso. Es así como en ella se manifiesta que “la Corte Constitucional ha sido uniforme al admitir su competencia para conocer de las demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, concretamente para proteger el derecho a la igualdad o el derecho de defensa. (Ver sentencias Nos. 555/94, 545/94, 473/94, 108/94, 247/95, 70/96, entre otras).” Esta situación ha conducido a algunos a señalar que las omisiones legislativas relativas que podrían ser objeto de conocimiento por parte de la Corte, a través de la acción de inconstitucionalidad, se reducen a los casos relacionados con los derechos de igualdad y del debido proceso.

Sin embargo, el texto de la sentencia no perseguía restringir el ámbito de aplicación de la figura de las omisiones legislativas relativas, sino simplemente ilustrar dos situaciones en las cuales ellas se presentan con relativa frecuencia. Al respecto, importa resaltar que en el texto inicialmente transcrito se señala como uno de los casos de omisión legislativa el que

“el legislador al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución , sería exigencia esencial para armonizar con ella. v.gr. si al regular un procedimiento se pretermite el derecho de defensa”. Obsérvese que la mención de este último derecho se hace a manera de ejemplo, y que la presentación que se hace de la omisión legislativa relativa permite una interpretación amplia, no restringida a casos relacionados con estos dos derechos.

4. El demandante y el Ministerio de Justicia consideran que en el texto legal demandado se configura una omisión legislativa relativa, por cuanto no habilita al fiscal para interponer el recurso de casación excepcional o facultativo. Los dos estiman que con ello se vulnera el derecho del fiscal a la igualdad, como sujeto que es del proceso.

El recurso de casación ordinario y excepcional o facultativo

5. El numeral 1º del artículo 235 de la Constitución dispone que a la Corte Suprema de Justicia le corresponde “actuar como tribunal de Casación”. La Carta no señala elemento alguno que permita determinar el alcance y naturaleza de la figura de este recurso extraordinario. Ello permitiría considerar que el legislador está facultado para desarrollar discrecionalmente la materia. Sin embargo, desde un principio, esta Corporación ha indicado que la referencia a la institución de la casación que hace la Constitución no es vacía, sino que obliga al legislador a respetar las características propias de una figura de larga tradición en el sistema jurídico colombiano. En la sentencia C-586 de 1992, M.P. Fabio Morón Díaz, se sostuvo:

“En el caso de la Corte Suprema de Justicia de nuestro país, esta característica aparece reiterada por el constituyente al señalar en el artículo 235 numeral 1o. de la Carta que: ‘Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: 1. Actuar como tribunal de casación.....’.

“Obviamente, el examen de esta última disposición admite que el Constituyente al señalar la función de la Corte Suprema de Justicia no incorporó un concepto vacío, neutro o abierto que pudiera ser colmado por la legislación o por la jurisprudencia o al que se le pudiesen atribuir notas, ingredientes o elementos de naturaleza diferente a las que integran dicho instituto, de tal manera que se alteraran completamente sus características, como por ejemplo convirtiéndose en recurso ordinario u otra instancia, o que pudiese ser adelantado de oficio; por el contrario, en juicio de la Corte Constitucional, si el Constituyente incorpora dicha

noción, debe interpretarse que quiere que el legislador con sus regulaciones no altere de modo sustancial las nociones esenciales y básicas que integran dicho instituto, como las que acaban de reseñarse.”

En la misma sentencia se indica que la casación es un recurso dirigido a la “impugnación de la estructura lógica interna de la decisión judicial vertida en una sentencia” y que tiene “como fines primordiales unificar la jurisprudencia nacional, promover la realización del derecho objetivo y la reparación de los agravios inferidos a las partes por la decisión”.

Lo expuesto fue confirmado en la Sentencia C-215 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz, en los siguientes términos:

“La relación originada en el propio texto de la Carta entre la Honorable Corte Suprema de Justicia y la casación, convierte a aquella en una institución encargada de una función pública del mayor rango, al disponer, de manera implícita, que a través del recurso, se pongan correctivos a la diversidad de las interpretaciones del derecho por los distintos jueces de la República, y a las transgresiones en que éstos puedan incurrir contra la legislación. Ejercicio jurisprudente de interpretación y control de la legalidad que consulta la fundamental característica unitaria del Estado colombiano, conforme lo dispone la Constitución desde su artículo 1º. Se define así, ese máximo tribunal, con una especialísima función político-jurídica que, además de amparo de la legalidad, traduce, el sapiente y bien probado mecanismo judicial, como medio para construir la certeza jurídica en el plano de las decisiones judiciales”.

6. En el Código de Procedimiento Penal anterior a la Constitución de 1991 no se contemplaba la figura de la casación excepcional o facultativa. Su consagración fue el resultado de las discusiones en la Comisión Especial Legislativa, pues el proyecto presentado por el Gobierno no se refería a ella. En efecto, en punto a la casación, el proyecto se limitaba a establecer:

“Artículo 216: PROCEDENCIA. El recurso de casación procede contra las sentencias proferidas por los tribunales nacionales y superiores de distrito judicial en segunda instancia, por delitos que tengan señalada pena privativa de la libertad cuyo máximo sea o exceda de cinco años, aun cuando la sanción impuesta haya sido una medida de seguridad.

El recurso se extiende a los delitos conexos, aunque la pena sea inferior a la señalada en al

inciso anterior.

ARTICULO 219. LEGITIMIDAD PARA RECURRIR. El recurso de casación podrá ser interpuesto por el procesado, su defensor, el apoderado de la parte civil, el fiscal y el agente del Ministerio Público. El procesado no puede sustentar el recurso de casación salvo que sea abogado titulado”.(Gaceta Legislativa N° 7 del viernes 30 de agosto de 1991, página 20).

En el debate que se presentó en la Comisión Legislativa acerca del tema en estudio, los ponentes propusieron varias modificaciones radicales al proyecto gubernamental, hasta el punto de plantear la posibilidad de que “el recurso de casación proceda contra todas las sentencias de segunda instancia”. (Gaceta Legislativa 38 del 27 de noviembre de 1991, página 32).

En el documento “Aspectos Fundamentales del Código de Procedimiento Penal”, elaborado por miembros de la Comisión Especial Legislativa y publicado en la Gaceta Legislativa N° 38 del 27 de noviembre de 1991, se aprecian las razones por las cuales se hizo la propuesta señalada. En el documento se lee:

“Nos parece que es éste uno de los capítulos, que particularmente merece una reestructuración, porque tradicionalmente ha sido en nuestro medio este recurso extraordinario, una forma de quebrantar y romper el principio de la igualdad, no solamente como consecuencia de que el mismo está previsto exclusivamente para una serie de delitos, sino que por una parte, el excesivo tecnicismo a que ha venido siendo sometido, ha generado toda una serie de situaciones relativas a costos y formalismos judiciales que nos parecen a nosotros que quebrantan la debida administración de justicia, el debido proceso y por consiguiente la posibilidad de que muchos ciudadanos injusta o equivocadamente condenados, tengan un adecuado y debido proceso, en consecuencia propondremos en este capítulo modificaciones sustanciales, que podríamos resumir de la siguiente forma:

1. El recurso de casación se extiende para todos los delitos a las sentencias proferidas en segunda instancia, incluimos las del Tribunal Superior Militar.
2. En cuanto a los requisitos formales para la presentación de la demanda de casación pensamos que cuando exista alguna falta de técnica y la causal aducida sea la de nulidad, la Corte está en la obligación de pronunciar el fallo correspondiente, sobre la base y

fundamento de la norma constitucional que establece el principio del debido proceso que es de superior jerarquía; no creemos que con esto se esté violando el principio de las dos instancias toda vez que, no habiendo quedado la sentencia en firme como consecuencia de que serían susceptibles las mismas del recurso de casación, estaríamos salvaguardando igualmente este principio.....”

Sin embargo, la propuesta no fue acogida. En su lugar, se adoptó el texto del artículo 218, ahora parcialmente demandado. Debe aclararse que, posteriormente, el artículo 35 de la Ley 81 de 1993 modificó el mencionado artículo 218 del Código de Procedimiento Penal, pero sin alterar la parte referente a la casación facultativa, que permaneció inalterada.

7. La intención del legislador extraordinario al introducir la figura de la casación excepcional o facultativa fue, dentro del espíritu que animó el debate presentado en la Comisión Legislativa, ampliar los casos en los cuales es posible que la Corte Suprema de Justicia revise, actuando como tribunal de casación, las decisiones de los jueces de instancia. Para ello se decidió que, cuando la Corte Suprema considere importante conocer sobre un caso, con el objetivo de desarrollar la jurisprudencia o de garantizar los derechos fundamentales, se puede admitir una excepción a las exigencias que señala la ley para la procedencia del recurso.

A la luz de la Constitución, ¿debería el legislador haber incluido al fiscal entre los sujetos legitimados para interponer el recurso de casación excepcional?.

8. El artículo 250 de la Constitución define las competencias de la Fiscalía General de la Nación en los siguientes términos:

“ARTICULO 250. Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querella, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. Para tal efecto la Fiscalía General de la Nación deberá:

“1. Asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento. Además, y si fuere del caso, tomar las necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados

por el delito.

“2. Calificar y declarar precluidas las investigaciones realizadas.

“3. Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.

“4. Velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso.

“5. Cumplir las demás funciones que establezca la ley.

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

“La Fiscalía General de la Nación está obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado, y a respetar sus derechos fundamentales y las garantías procesales que le asisten”.

La manera en que se precisan en la Carta las competencias de la Fiscalía permite distinguir entre una función esencial, que fundamenta su creación y constituye el objeto de su existencia, y atribuciones dirigidas a garantizar la realización de dicha función, es decir, competencias instrumentales respecto de la función esencial. La función esencial de la Fiscalía está definida por la expresión “investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes”. Tanto las potestades establecidas en los numerales 1 a 5, como el ámbito de competencia definido en el penúltimo inciso y la obligación establecida en el último párrafo del artículo 250 de la C.P., tienen por objeto establecer mecanismos dirigidos a permitir el cumplimiento de dicho objeto. De ahí que el inciso primero del mismo artículo disponga “para tal efecto la Fiscalía General de la Nación deberá:....”.

Ahora bien, es importante precisar que en la Constitución solamente se contemplan algunas de las posibles funciones derivadas, o instrumentales con respecto a la función esencial de la Fiscalía. Las facultades en ella consignadas son las que el Constituyente consideró indispensables para que la Fiscalía pudiera cumplir con su cometido constitucional. Sin embargo, es claro que al legislador le corresponde desarrollar institucionalmente a la Fiscalía y dotarla de las herramientas necesarias para cumplir con sus funciones.

9. El texto legal acusado no incluye al fiscal dentro de la lista de sujetos legitimados para interponer el recurso de casación excepcional. Según el criterio del demandante, ello constituye una violación de la Constitución y, por eso, solicita que la Corte, con fundamento en la figura de la declaración de constitucionalidad condicionada, exprese que el artículo es constitucional bajo el entendido de que el fiscal también deberá poder instaurar el recurso.

La tesis del actor acerca de que en el punto que se debate existe una omisión legislativa que genera una situación de inconstitucionalidad, tendría que aceptarse si se observara que esa omisión del legislador le impide a la Fiscalía General de la Nación cumplir con la labor que le ha sido asignada constitucionalmente.

En efecto, como ya lo ha expresado esta Corporación, el Congreso disfruta de una cláusula general de competencia que le permite configurar, en el marco de una amplia discreción, los procedimientos y las instituciones. Esa libertad de configuración legislativa solamente puede ser restringida en casos especiales, como cuando se vulneran los derechos fundamentales o se contravienen normas expresas de la Constitución. También puede limitarse la referida libertad del Congreso cuando éste, en su actividad legislativa, impide el desarrollo y desempeño cabales de una entidad de rango constitucional, a través de las limitaciones que le impone o de omisiones en su regulación. Pero, obviamente, esta causal solamente puede operar en casos excepcionales, cuando se trata de aspectos relacionados íntimamente con la tarea que le ha fijado la Carta a la institución. Si se aceptara lo contrario se estaría desvirtuando el principio de la libertad de configuración política del Legislador.

Así las cosas, la pregunta que cabe formularse, entonces, es si para que la Fiscalía cumpla con su función constitucional de “investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes” resulta indispensable que pueda presentar el recurso de casación excepcional. La Corte considera que la respuesta a este interrogante debe ser negativa. El recurso de casación excepcional persigue el desarrollo de la jurisprudencia y la garantía de los derechos fundamentales, en aquellos procesos que no cumplen con los requisitos necesarios para la procedencia del mencionado recurso extraordinario de casación. Mas estos fines no están relacionados con la función esencial de la Fiscalía de investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores.

En realidad, el hecho de que la Fiscalía no haya sido considerada como parte habilitada para

interponer el recurso de casación excepcional no le significa ningún obstáculo para el cabal cumplimiento de la función básica que le ha asignado la Carta Política. Así las cosas, habrá de concluirse que cuando el legislador decidió no incluir al representante de la Fiscalía General de la Nación dentro de los sujetos habilitados para interponer el recurso de casación excepcional hizo uso legítimo de su libertad de configuración legislativa.

Por lo tanto, dado que, desde el punto de vista constitucional, no era imperioso incluir al fiscal dentro de los sujetos legitimados para interponer el recurso de casación excepcional o facultativo, no puede hablarse de vulneración del derecho de igualdad de la Fiscalía, y habrá de concluirse que el aparte demandado es constitucional, en referencia al cargo formulado.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE, en punto a la acusación formulada, la expresión “a solicitud del procurador, su delegado o el defensor, cuando lo considere necesario para el desarrollo de la jurisprudencia o la garantía de los derechos fundamentales”, contenida en el tercer inciso del artículo 35 de la Ley 81 de 1993, que modificó el artículo 218 del Código de Procedimiento Penal.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver, entre otras, las sentencias C-151 de 1995, C-188 de 1996, C-543 de 1996, C-405 de 1997 y C-409 de 1997.